

# **UNIVERSIDAD COMPLUTENSE DE MADRID**

**FACULTAD DE CIENCIAS ECONÓMICAS Y EMPRESARIALES**

**Departamento de Economía Aplicada I  
(Economía Internacional y Desarrollo)**



## **TESIS DOCTORAL**

**Los organismos internacionales y su incidencia en el desarrollo  
latinoamericano: la gravitación del pensamiento y las estrategias del  
Banco Mundial en las políticas públicas mexicanas**

MEMORIA PARA OPTAR AL GRADO DE DOCTOR

PRESENTADA POR

**Isaac Enríquez Pérez**

Director

Xabier Arrizabalo Montoro

**Madrid, 2015**

Universidad Complutense de Madrid  
Facultad de Ciencias Económicas y Empresariales  
Departamento de Economía Aplicada I  
Postgrado en Economía Internacional y Desarrollo

# **Los organismos internacionales y su incidencia en el desarrollo latinoamericano: la gravitación del pensamiento y las estrategias del Banco Mundial en las políticas públicas mexicanas.**

Tesis que para obtener el grado de DOCTOR EN ECONOMÍA INTERNACIONAL Y  
DESARROLLO presenta

Isaac Enríquez Pérez

Director de Tesis:  
Doctor Xabier Arrizabalo Montoro



Campus de Somosaguas, Madrid, España, agosto de 2014







...a veces, cuando algo sucede, pensamos que no debió ocurrir así;  
por eso sentimos, cuando sufrimos cualquier derrota, que todo  
ha terminado, y ¡no es verdad! ¡Ese es el principio siempre! Porque  
la grandeza se alcanza no cuando todo va bien, sino cuando la vida te  
pone a prueba, cuando tienes un gran tropiezo, cuando te decepcionan y  
cuando la tristeza te invade... ¡¡¡Porque solamente estando en lo más  
profundo de un valle puede saberse lo magnífico que es estar en la  
cima de una montaña!!!

**Richard Milhous Nixon**



## **Decir, hacer.**

Entre lo que veo y digo,  
Entre lo que digo y callo,  
Entre lo que callo y sueño,  
Entre lo que sueño y olvido  
La poesía.  
Se desliza entre el sí y el no:  
dice  
lo que callo,  
calla  
lo que digo,  
sueña  
lo que olvido.  
No es un decir:  
es un hacer.  
Es un hacer  
que es un decir.  
La poesía  
se dice y se oye:  
es real.  
Y apenas digo  
es real,  
se disipa.  
¿Así es más real?  
Idea palpable,  
palabra  
impalpable:  
la poesía  
va y viene  
entre lo que es  
y lo que no es.  
Teje reflejos  
y los desteje.  
La poesía  
siembra ojos en las páginas  
siembra palabras en los ojos.  
Los ojos hablan  
las palabras miran,  
las miradas piensan.  
Oír  
los pensamientos,  
ver  
lo que decimos  
tocar  
el cuerpo  
de la idea.  
Los ojos  
se cierran  
Las palabras se abren.

**Octavio Paz**





A mi madre y a toda mi familia –tanto los que están en este mundo como los que ya se fueron–, por su amor, palabra, motivación y ejemplo cotidianos e inagotables.

A todos esos seres que me brindan –tanto en México como en el extranjero– su inquebrantable amistad, palabra y cariño, y me abrigan en mis recorridos por el sinuoso sendero de mi personalidad y emociones.

A todos aquellos creadores que conmigo dialogan, sea desde el saber popular o desde el conocimiento científico, y me ayudan a comprender esta compleja integénesis humana llamada sociedad.

A los pueblos y multitudes anónimas latinoamericanas, por sus saberes y su histórica, paciente y estoica resistencia de cara al pensamiento hegemónico.

A la Universidad Nacional Autónoma de México –una vez más–, por acoger mis proyectos académicos y por su apertura, generosidad e histórica grandeza.



## Índice general.

### Introducción general

1.- Preámbulo	1
2.- Objetivos y preguntas de investigación	15
3.- Sistema de argumentos para la construcción de la tesis principal	18
4.- Estrategia teórico/conceptual	23
5.- Estrategia metodológica y modalidad(es) de investigación utilizadas	26

### Capítulo I

#### **La naturaleza de los organismos internacionales y sus funciones en torno a la dialéctica desarrollo/subdesarrollo**

Introducción	38
1.- El estado del conocimiento relativo a los estudios sobre los organismos internacionales	39
2.- El comportamiento de los organismos internacionales y su incidencia en la economía mundial y la política internacional	49
3.- Hacia una economía política de los organismos internacionales	54
4.- Las funciones de los organismos internacionales en torno a la dialéctica desarrollo/subdesarrollo	57
5.- La relevancia de los organismos internacionales en la configuración de las concepciones sobre el desarrollo	59
6.- La red de organismos internacionales como totalidad orgánica: notas para comprender su división técnica del trabajo	61
7.- La contribución de los organismos internacionales a la gestación y consolidación de una institucionalidad global	63
Consideraciones finales sobre el capítulo	66

## Capítulo II.

### **El Banco Mundial: estructura organizacional, funciones y lógica de su pensamiento, estrategias y acciones relativas a la planeación y fomento del desarrollo**

Introducción	69
1.- Génesis, composición y evolución de las instituciones de Bretton Woods: el Banco Mundial y el Fondo Monetario Internacional	71
1.1.- La composición y las principales funciones del Grupo del Banco Mundial	73
2.- La introducción de la noción de subdesarrollo y la articulación internacional de una ideología	79
2.1.- La institucionalización internacional de la ideología del desarrollo	83
3.- El Banco Mundial en los márgenes de la red de organismos internacionales que gravitan en la planeación del desarrollo nacional	89
4.- Las fuentes, factores, circunstancias y agentes que inciden en la construcción del pensamiento y concepciones sobre el desarrollo esbozados por el Banco Mundial	91
5.- Los sistemas conceptuales y los supuestos normativos implícitos en el pensamiento y estrategias del Banco Mundial: una primera mirada	94
Consideraciones finales sobre el capítulo	104

## Capítulo III.

### **El sentido de las transformaciones en el pensamiento y estrategias de desarrollo difundidas por el Banco Mundial y las comunidades epistémicas que conforman**

Introducción	108
1.- Variaciones en torno a la relación dialéctica pensamiento/teoría/realidad: notas iniciales para comprender la naturaleza y alcances del pensamiento y directrices de política esbozados por el Banco Mundial	110
2.- La génesis y difusión de la dialéctica desarrollo/subdesarrollo: la industrialización y modernización como estrategias para el crecimiento	

económico y la expansión del mercado interno (1950-1968)	114
2.1.- El patrón de acumulación taylorista/fordista/keynesiano como fundamento de la expansión económica de la segunda posguerra	115
2.2.- La interiorización de la ideología del desarrollo en el pensamiento del Banco Mundial: el desarrollo como crecimiento económico	126
3.- La estrategia para la satisfacción de las necesidades básicas y la "lucha contra la pobreza" como respuestas discursivas frente a la crisis estructural de la economía mundial (1970-1981)	132
4.- Las políticas de ajuste y cambio estructural y la economía mundial como nueva racionalidad de la planeación nacional: la inserción en los sistemas internacionales de producción integrada (1981-1996)	141
4.1.- La generalización del patrón de acumulación de la manufactura flexible y la expansión e integración global del capitalismo	142
4.2.- El Banco Mundial y su incursión en la reestructuración de la economía mundial	152
5.- Las reformas institucionales y el apuntalamiento del mecanismo de mercado para la integración global del capitalismo (1997-2000)	163
6.- La atención focalizada de la pobreza y el debate entre la agenda económica y la agenda social del Banco Mundial ante la intensificación de las crisis financieras globales (2001-2012)	167
7.- La teledirección ejercida por el Banco Mundial en materia de políticas públicas nacionales	176
8.- La estructuración de las comunidades epistémicas a partir de los Presidentes del Banco Mundial, sus trayectorias e influencias intelectuales	177
Consideraciones finales sobre el capítulo	181

## Capítulo IV

### **La incidencia del pensamiento y las estrategias de desarrollo del Banco Mundial en las políticas públicas mexicanas**

Introducción	186
--------------	-----

1.- Variaciones en torno al papel del Estado en el proceso económico y en la estructuración de la dialéctica desarrollo/subdesarrollo	190
2.- Sobre el concepto y la naturaleza de las políticas públicas y la relevancia de la planeación en la dialéctica desarrollo/subdesarrollo	194
3.- La construcción de la agenda pública en México y la gravitación de factores y agentes externos en la toma decisiones	200
4.- Relaciones orgánicas entre el aparato de Estado Mexicano y la red de organismos internacionales	211
5.- Panorama general sobre los programas y planes generales de desarrollo diseñados y difundidos por el gobierno mexicano: esbozos para una línea del tiempo	214
5.1.- La ideología del nacionalismo revolucionario (1914-1980) y las estrategias de política regidas por el estructuralismo latinoamericano y la concepción keynesiano/modernizadora del desarrollo (1950-1980)	216
5.2.- Las políticas deflacionarias y la expansión e integración global del capitalismo como nueva racionalidad de la planeación del desarrollo (1982-2012)	238
5.3.- Las concepciones sobre el desarrollo que subyacen en las políticas públicas mexicanas y los sistemas conceptuales/explicativos que sustentan su diseño y adopción	257
6.- La articulación orgánica de las políticas públicas mexicanas con las directrices y estrategias de los organismos internacionales y —especialmente— del Banco Mundial	267
7.- La naturaleza y comportamiento de los créditos, la asesoría y la asistencia técnica ofrecidos a México por el Banco Mundial	272
8.- Análisis de políticas públicas y proyectos específicos en los cuales incidieron las directrices y estrategias del Banco Mundial	284
8.1.- Los proyectos para la construcción de infraestructura básica: energía eléctrica, obras de irrigación y presas hidroeléctricas (1949-1970)	284
8.2.- Los proyectos para el Desarrollo Rural Integrado en el marco de la llamada "Revolución verde" (1973-1982)	287
8.3.- Las estrategias de estabilización, privatización, apertura y readecuación de la regulación económica (1982-2000)	290
8.4.- Las políticas sociales compensatorias y focalizadas y su incidencia	

en el combate contra la pobreza (1988-2012)	295
8.5.- Las estrategias para la apertura del sector energético a la inversión privada (1995-2013)	298
8.6.- La diversificación de las estrategias de desarrollo en el Banco Mundial y su asimilación en México (a partir de 1997)	301
9.- Hacia un ejercicio de comparabilidad internacional: similitudes y contrastes en los proyectos financiados por el Banco Mundial en Brasil, Argentina, Bolivia, África y México	309
9.1.- Brasil y sus iniciales reticencias internas respecto a las políticas de ajuste y cambio estructural	309
9.2.- Argentina: una relación de altibajos con el Banco Mundial signada por la tensión constante entre el estatismo y el fundamentalismo de mercado	314
9.3.- Bolivia, la apuesta por los recursos naturales estratégicos y la resistencia popular	324
9.4.- Las contradictorias relaciones de África con el Banco Mundial	328
Consideraciones finales sobre el capítulo	332
<b>Consideraciones finales sobre la investigación</b>	<b>337</b>

## Anexos

Anexo I. Indicadores económicos derivados del comportamiento de la economía nacional y de las acciones gubernamentales enmarcadas en las políticas públicas globales: 1935-2012	343
Anexo II. México: Producto Interno Bruto (Variación porcentual anual a precios corrientes en dólares), 1961-2008	345
Anexo III. México: Producto Per Cápita (variación porcentual anual en dólares y a precios constantes), 1980-2008	345
Anexo IV. Proyectos financiados por el Banco Mundial en México (1949-2012)	346



<b>Fuentes de consulta utilizadas en la investigación</b>	357
<b>Índice onomástico</b>	387
<b>Índice analítico</b>	395
<b>Summary</b>	401

## Índice de Diagramas.

Diagrama 1. Factores, circunstancias, agentes y fuentes que intervienen en la configuración del pensamiento y concepciones sobre el desarrollo en el Banco Mundial	94
Diagrama 2. Las concepciones sobre el desarrollo en el Banco Mundial para responder a las necesidades del patrón de acumulación taylorista/fordista/keynesiano (1950-1968)	129
Diagrama 3. La introducción de la agenda social del Banco Mundial como respuesta al agotamiento del patrón de acumulación taylorista/fordista/keynesiano (1968-1981)	140
Diagrama 4. El pensamiento y las concepciones sobre el desarrollo en el Banco Mundial: de la hegemonía del Consenso de Washington a la tensión entre la agenda económica y la agenda social (1981-2012)	174
Diagrama 5. Las relaciones cognitivas entre el Banco Mundial y los ámbitos académicos y de la consultoría, así como las comunidades epistémicas que se gestan (1946-2012)	178
Diagrama 6. Fuerzas sociales, factores y circunstancias que inciden en el diseño de las políticas públicas y en las concepciones sobre el desarrollo	199
Diagrama 7. El sentido de las políticas públicas inspiradas en la ideología del nacionalismo revolucionario (1914-1980) y en las estrategias preñadas de la concepción keynesiano/modernizadora del desarrollo (1950-1980)	238
Diagrama 8. La políticas deflacionarias y la expansión e integración global del capitalismo como nueva racionalidad de las decisiones públicas y de la planeación y gestión del desarrollo (1982-2012)	257
Diagrama 9. Las estrategias que conforman la diversificación de las concepciones sobre el desarrollo en las políticas públicas mexicanas (1982-2012)	267

## Índice de cuadros.

Cuadro 1. Objetivos de Desarrollo del Milenio establecidos por la Organización de las Naciones Unidas	87
Cuadro 2. Las comunidades epistémicas creadas en torno a los Presidentes del Grupo del Banco Mundial	179
Cuadro 3. Directrices y estrategias de desarrollo observadas en las políticas públicas diseñadas y difundidas por el gobierno mexicano entre 1934 y 1980	219
Cuadro 4. Directrices y estrategias que delinean la naturaleza de las concepciones sobre el desarrollo en las políticas públicas del México contemporáneo (1982-2012)	241

## Introducción general

“La realidad social, esa intergénesis de lo humano, es nuestra condición de vida y, a la vez, la materia de nuestro conocimiento de lo social. Esos dos polos de la relación, sin fundirse, sólo se explican como partes de un mismo proceso. El nexo que se establece entre ambos no es del tipo que se presenta entre dos objetos inanimados, sino de otro tipo especial. Esforzarse por conocer es partir de la hipótesis de que lo cognoscible posee una organización. Es el primer requisito de toda ciencia. Esforzarse por conocer el *conocimiento de lo social y lo social* mismo es suponerles organizados. Ni lo social es un azar, ni lo conocemos por azar”  
(Sergio Bagú, *Tiempo, realidad social y conocimiento*).

“El intelectual elabora conocimiento nuevo, para lo cual traduce y resume el conocimiento que le rodea y, además, lo interpreta y enriquece, inyectando siempre en un sentido último esa cuota biográfica presente en todo lo humano, pero muy decisiva en su propia obra intelectual”  
(Sergio Bagú, *Tiempo, realidad social y conocimiento*).

“Ustedes saben con honestidad que todos los pliegos tienen una cláusula no escrita, que no la hemos escrito por vergüenza... nacional, que es el grado de dependencia que tiene nuestro país, que no tiene ni siquiera la independencia, ni siquiera dignidad, para poder vender lo que hay que vender. Un país que no tiene disponibilidad de sus bienes, un país que está inhibido internacionalmente. A-rro-di-lla-do, a-ver-gon-za-da-men-te”  
(Roberto Dromi, Ministro de Obras y Servicios Públicos del gobierno de Carlos Saúl Menem en su comparecencia ante el Congreso Nacional).

### 1.- Preámbulo.

La dialéctica desarrollo/subdesarrollado y la construcción de mercados son dimensiones de la realidad social que se hacen y rehacen históricamente a partir de los entramados institucionales que condensan las relaciones de poder asimétricas, así como los intereses e ideologías de los variados actores y agentes socioeconómicos y políticos que intervienen en esos procesos; sin las instituciones no es posible comprender la dinámica y contradicciones del proceso económico, ni menos aún estructurar los mínimos cauces para construir proyectos alternativos que permitan atemperar las desigualdades sociales y erigir nuevas pautas para la redistribución de la riqueza. Ni el desarrollo ni los mercados remiten a procesos acabados y homogéneos, sino que se encuentran en constante reconfiguración a la luz de la correlación de fuerzas, las estructuras de poder y las posibilidades de intervención desplegadas desde el aparato de Estado. Más aún, la dialéctica desarrollo/subdesarrollo y la construcción de mercados que entraña, no son

fenómenos sociales espontáneos ni lineales o en equilibrio, sino que se trata de procesos zigzagueantes, deliberados, dirigidos y contradictorios que, sujetos a la permanente tensión entre las estructuras y las decisiones de los agentes y actores –ambas materializadas o expresadas simbólicamente en las organizaciones–, se modelan y moldean a partir de la intervención, regulación y legitimación desplegadas desde las instituciones estatales e informales en aras de incidir en la creación de la riqueza y la distribución de la misma.

Más aún, históricamente, el capitalismo –en la génesis, expansión y profundización de sus relaciones sociales y de producción– precisa de un sofisticado entramado institucional que le brinde orientación, proyección y legitimación, de tal forma que no se desenvuelve en vacíos ni distante de las dimensiones simbólicas y políticas de la sociedad. Entre estos entramados institucionales –inmersos en relaciones de poder y en una intensa correlación de fuerzas no siempre armoniosa– que contribuyen a la configuración y apuntalamiento de la economía mundial y a la inserción, no siempre ventajosa, de las naciones subdesarrolladas en los circuitos y laberintos de ésta, se encuentran los organismos internacionales.

La naturaleza y funciones de los organismos internacionales son fundamentales para comprender la emergencia y expansión de una mínima institucionalidad de alcance planetario que incida en la regulación de la economía mundial y la política internacional a través de la negociación, creación y difusión de símbolos, normas y pautas de comportamiento, para lo cual apelan a la coordinación de esfuerzos interestatales, la acción colectiva y a la armonización, estandarización y homogeneización de políticas públicas en temáticas estratégicas. Para todo ello y en aras de atender sus objetivos fundacionales, los organismos internacionales diseñan un *sistema epistémico/cognitivo* orientado a la generación y tratamiento de conocimientos, información y datos estadísticos destinados a explicar y esclarecer –y en muchas circunstancias a ensombrecer– el comportamiento y problemáticas de las sociedades nacionales y la economía mundial, así como a diseñar directrices normativas y cursos de acción que incidan en la hechura y ejercicio de las políticas públicas nacionales. Considerando estos argumentos, es importante la necesidad de concebir a los organismos internacionales como agentes activos en la configuración, modelación y dinámica de la dialéctica desarrollo/subdesarrollo, y como organizaciones que incentivan, perpetúan y

hacen funcionales las asimetrías y las desigualdades económicas y sociales entre los países y al interior de sus sociedades.

América Latina no queda a la zaga de estas manifestaciones internacionales. Desde 1945 – y en especial desde 1948– es significativa la gravitación y *teledirección* que ejercen los organismos internacionales en su proceso de desarrollo. Partiendo de las aportaciones de la Comisión Económica Para América y el Caribe (CEPAL) en torno a la inserción subordinada de la región en la economía mundial y a las estrategias de industrialización necesarias para trascender esta condición, hasta el posicionamiento de entidades financieras interestatales como el Fondo Monetario Internacional (FMI) y el Banco Mundial, que tras la *crisis de la deuda* promovieron importantes cambios en la manera de diseñar las políticas públicas y las estrategias de desarrollo, los organismos internacionales ejercen una presencia constante en la región y una intensa interacción con el funcionariado nacional en materia de decisiones públicas y ejercicio de la planeación. Este despliegue institucional y organizacional emprendido por estas entidades internacionales respecto a la planeación del desarrollo es lo que nos despierta la inquietud intelectual por desentrañar su naturaleza y sentido, y es lo que justifica nuestra investigación. Esta justificación se complementa con la necesidad de realizar un estudio sobre los organismos internacionales que trascienda a aquella literatura académica –que por cierto abunda y prolifera entre las ciencias sociales latinoamericanas– orientada a la denuncia e impugnación de las directrices de política pública difundidas por estas instituciones en los países subdesarrollados, y que se trata – más bien– de estudios que no logran aprehender la naturaleza de la dialéctica desarrollo/subdesarrollo y el sentido de la toma de decisiones que ejercen los actores y agentes que intervienen en la gestión y planeación del proceso económico.

Más aún, comprender esta gravitación ejercida por las organizaciones interestatales supone también asimilar las estructuras de poder prevalecientes en las relaciones económicas y políticas internacionales y la manera en que entretejen lineamientos, directrices y pautas de comportamiento a partir de un discurso ideológico y normativo que define problemas públicos y modela decisiones que configuran prioridades programáticas y presupuestales en los aparatos de Estado. Estas estructuras de poder son, en buena medida, resultado de la convergencia, negociación y conciliación de los variados intereses, recursos y motivaciones poseídos por distintos agentes socioeconómicos y políticos que intervienen –tanto al interior de las naciones

como entre ellas— en la dialéctica desarrollo/subdesarrollo. Incorporar de manera creativa, conceptual y teóricamente hablando, el análisis e interpretación de la naturaleza de dichas estructuras de poder —manifestadas en el perfil y modalidad de instituciones— que condicionan al conjunto del proceso económico y la dinámica de la economía mundial es uno de los principales desafíos de la economía del desarrollo en sus esfuerzos por comprender, por ejemplo, fenómenos complejos como la condición asimétrica y estratificada de las relaciones económicas internacionales y las disparidades en el ingreso y la riqueza entre las naciones ricas y los países subdesarrollados y pobres.

Además, es importante comprender que las concepciones sobre el desarrollo —tanto en la academia como entre quienes toman las decisiones públicas— cambian históricamente a la luz de las transformaciones organizacionales y estructurales del capitalismo y las distintas rupturas en el (des)orden social, la emergencia y definición de nuevos problemas públicos, la correlación de fuerzas en torno a la modalidad de Estado que desea construir una sociedad, y de los referentes y modas ideológicas e intelectuales que predominan en cierta época tanto en la configuración de teorías y sistemas conceptuales como en la construcción de la agenda pública y el ejercicio de la planeación.

En el ámbito de la academia, desde la década de los cuarenta del siglo XX, las universidades anglosajonas esbozaron teorías del desarrollo para responder a la pregunta punzante por aquella época: superado el colonialismo tradicional en amplias regiones de Asia y África, y agotado el modelo primario/exportador en América Latina, ¿cómo saldrían del atraso estas naciones y mejorarían sus niveles de ingreso? A lo largo de los siguientes veinte años, se generalizó la idea de que estas sociedades debían replicar los patrones y modelos adoptados a lo largo de la historia económica de las naciones ricas y difundirlos y arraigarlos entre sus poblaciones para trascender a una condición de sociedad moderna que dejase atrás lo tradicional. Esta modernización de las sociedades subdesarrolladas, con base en la industrialización, generaría las condiciones para el aumento del Producto Interno Bruto, lo cual derivaría por añadidura en el bienestar social generalizado (sobre los supuestos y conceptos de las teorías de la modernización véase Hoselitz, 1960; Rostow, 1960; Germani, 1966 y 1969). Esta teoría convencional del desarrollo, además de gozar de amplios grupos de seguidores tanto en la academia como en la hechura de políticas públicas ejercida desde los organismos internacionales

y los gobiernos nacionales, se caracterizó por la linealidad histórica en sus interpretaciones y estrategias, así como por fuertes dosis de etnocentrismo que impidieron apreciar las especificidades y rasgos *sui generis* de las formaciones sociales del sur del mundo. Sólo desde la construcción del conocimiento y el debate teórico suscitado en América Latina entre 1950 y 1975, tras importantes contribuciones de la CEPAL (1951 y 1963), de pensadores como Celso Furtado (1971, 1979 y 1989) y del marxismo académico latinoamericano condensado en las teorías de la dependencia (Cardoso, 1972; Cardoso y Faletto, 1987; Frank, 1976 y 1987; Marini, 1969 y 1991; Dos Santos, 1978 y 1984;), se cuestionó y tomó distancia respecto a los enfoques teóricos anglosajones, al tiempo que se reconocieron las especificidades históricas de la región y se reivindicó la relevancia de la autonomía en la toma de decisiones (sobre este debate teórico véase Elguea, 1989; Enríquez Pérez, 2009b y 2010).

Hacia finales de la década de los sesenta y los primeros años de la década de los setenta, la ideología del desarrollo difundida desde las universidades anglosajonas y los organismos internacionales, y que concibió al desarrollo como sinónimo de crecimiento económico, perdió legitimidad y viabilidad de cara al agotamiento del patrón de acumulación taylorista/fordista/keynesiano, la crisis del liberalismo en tanto ideología del capitalismo desde hacía dos siglos y a las contradicciones derivadas de la profundización de las estrategias de industrialización en varios países subdesarrollados. La irradiación mundial de la crisis ecológica y la exclusión social y productiva padecida por la mujer en aquellas décadas –fenómenos evidenciados y cuestionados por los movimientos sociales ecologistas y de género– trastocaron la teoría convencional del desarrollo e influyeron para que los organismos internacionales y la academia introdujesen estas problemáticas en sus elaboraciones conceptuales y en las recomendaciones de política pública; de tal forma que comienza una diversificación de temáticas y enfoques teóricos en los estudios sobre el desarrollo, y las concepciones sobre este proceso tienden a hacerse complejas, especialmente a partir de la década de los noventa y tras la incorporación de dimensiones como la ambiental (perspectivas del desarrollo sostenible); las relaciones asimétricas entre el hombre y la mujer (estudios sobre el desarrollo desde una perspectiva de género); los déficit democráticos en las sociedades contemporáneas (teorías de la gobernabilidad democrática); la apertura comercial y la inversión extranjera como mecanismos de financiamiento del crecimiento económico (teorías de las integraciones económicas); las interconexiones, la expansión



de las libertades y la pobreza más allá del ingreso monetario (enfoque de las capacidades); el papel de las instituciones en el desempeño económico, los costos de transacción y los derechos de propiedad (teorías del nuevo institucionalismo económico); las relaciones entre la cultura, el desarrollo y los proyectos autogestivos de las comunidades locales (enfoque del capital social); la reivindicación de los espacios locales ante la intensificación de los procesos de globalización (teorías del desarrollo endógeno o regional); la crítica al *fundamentalismo de mercado* y la necesidad de la complementariedad entre el Estado y el mecanismo de mercado (enfoques nekeynesianos) (para mayores detalles sobre esta diversificación de los objetos de estudio y los cambios teóricos en el concepto de desarrollo véase Enríquez Pérez, 2010).

Estas distintas teorizaciones, que proliferaron desde la década de los setenta para trascender el enfoque convencional del desarrollo que lo redujo al crecimiento del PIB, tienden a diferenciarse por aquella(s) parcela(s) de la realidad social que estudian o iluminan de manera enfática a través de sus sistemas conceptuales o normativos; más aún, se distinguen por privilegiar en sus análisis a ciertos actores, agentes y circunstancias sociohistóricas y no a otros; al tiempo que dichas teorías son construidas en diferentes contextos históricos y geográficos que condicionan la mirada del sujeto investigador y le otorgan características peculiares y específicas al objeto de estudio investigado. Por si fuera poco, estos enfoques teóricos indican las transformaciones experimentadas en el proceso económico y en la dialéctica desarrollo/subdesarrollo como objeto de estudio, definiendo con ello las circunstancias históricas particulares en las cuales se inscriben, así como los actores y agentes que intervienen en ello.

Sin embargo, varias de las teorías del desarrollo que se presentan como hegemónicas durante las últimas décadas y que ejercen una amplia influencia en el diseño de políticas públicas, se caracterizan por un predominio del etnocentrismo en su estructura epistemológica y conceptual; esto es, subyace en su heurística una noción sobre el desarrollo que aún lo concibe como un proceso histórico lineal y por etapas y que posiciona a las naciones ricas como el ideal de sociedad a alcanzar por aquellas en condición de atraso que –en caso de seguir su mismo camino o reunir ciertas condiciones– llegarán a ese destino inevitable, cancelando con ello cualquier otra alternativa de futuro. Ello, en gran medida, se explica por la procedencia geográfica de los pensadores, los condicionantes sociohistóricos y biográficos que inciden en su forma de pensar la realidad social, las posturas intelectuales e ideológicas que adoptan, el

limitado trabajo empírico que realizan en el sur del mundo, y la posición de clase que guardan y que profundiza las cegueras que son consustanciales a la construcción del conocimiento sobre lo social. Para comprender la dialéctica desarrollo/subdesarrollo resulta preciso no sólo comprender la dinámica y comportamiento del proceso económico en las sociedades avanzadas, así como la naturaleza del aparato de Estado y sus funciones y mecanismos de intervención en esas latitudes geográficas, sino que también es necesario y urgente desentrañar la lógica y especificidades de las economías y sociedades subdesarrolladas, reconociendo que ambas formaciones sociales muestran y poseen una evolución histórica particular y diferente; múltiples tipos organizativos que no adoptan un patrón único; simbolismos, identidades, idiosincrasias y manifestaciones culturales diversas; una configuración y asimilación diferenciada de entramados institucionales; así como problemáticas sociales y económicas endémicas que, en el caso de varias naciones de desarrollo humano medio o bajo, evidencian las herencias coloniales, las ancestrales desigualdades sociales a su interior, los actualizados lazos de dependencia respecto a la economía mundial, la desestructuración del mercado interno, la debilidad institucional, la emergencia de *Estados fallidos*, la erosión de los tejidos sociales y de los mecanismos de cohesión social. De ahí que no baste la extrapolación de los conceptos, categorías y mediciones de origen europeo o estadounidense para comprender realidades sociales distintas y distantes que poseen una naturaleza diferenciada y difícil de encasillar en sistemas conceptuales contruidos –aún con desviaciones como las dos grandes guerras del siglo XX que impactaron internacionalmente– desde sociedades medianamente armoniosas y que históricamente gestaron o consolidaron las instituciones de la llamada modernidad europea y del Estado-nación moderno. Reconocido lo anterior, resulta pertinente para los estudios sobre el desarrollo –y, especialmente, para la economía del desarrollo– desmontar esta ideología del etnocentrismo y abrir un diálogo que reivindique el sentido de las instituciones y sociedades subdesarrolladas y los saberes del sur del mundo.

El etnocentrismo que caracteriza a las teorías del desarrollo también se refuerza con el predominio de supuestos normativos y valores absolutos, atemporales y supuestamente universales; pensemos por ejemplo en principios como modernidad, progreso, riqueza o democracia, muy propios de las lenguas de origen europeo que jamás se materializan de manera acabada en el mundo subdesarrollo, sino que tienden a expresarse de manera relativa en la realidad.

Esta concepción progresista de la historia en la cual las sociedades atraviesan por etapas hasta materializar la evolución escalonada y secuencial seguida por Europa Occidental y los Estados Unidos, y que es propia de amplios sectores de las ciencias sociales cultivadas –al menos durante los siglos XIX y XX– en estas latitudes, se engarza con el predominio de estudios sobre el desarrollo que privilegian un enfoque estructuralista incapaz de observar las relaciones, puentes y tensiones entre las estructuras, las organizaciones y los actores que toman las decisiones económicas y políticas; de tal modo que varias de las teorías del desarrollo ofrecen pinceladas muy amplias sin reconocer el sentido de las decisiones que los actores y agentes toman respecto al proceso económico y la modelación de la sociedad desde el sector público, y sin explicar la lógica de las organizaciones en las cuales se gestan dichas decisiones. El mismo campo de observación de estas teorías tiende a ser estrecho al no explicar, invisibilizar (lo inexplicable, inaceptable, inmoral y repudiable no existen o son marginales y carentes de relevancia) o tornar tropicales o folklóricas sendas esferas de la realidad social que no forman parte –o al menos no de manera frontal y abierta– de las sociedades europeas o estadounidenses; pensemos por ejemplo en las prácticas de las comunidades del sur del mundo como las relacionadas con el Buen vivir, la organización comunitaria y comunal en las regiones del sur/sureste de México y en gran parte de Centroamérica que es heredera de las formaciones sociales antiguas y milenarias, o en fenómenos extremos y desequilibrantes como el crimen organizado y sus impactos en el tejido social.

Por si fuera poco, las teorías del desarrollo gestadas en Europa Occidental y los Estados Unidos dejan de lado la violencia que es consustancial a la génesis y expansión del capitalismo y a la construcción del poder económico y político en las sociedades que hoy conocemos como desarrolladas; esto es, el surgimiento de la modernidad europea, la economía capitalista y del Estado-nación en esas latitudes del mundo y su perfeccionamiento en las sociedades anglosajonas de América del Norte, tuvo aparejado –pese a la universalización de ciertos valores y derechos humanos– el ejercicio de la conquista, la colonización, el despojo, el sometimiento, el encubrimiento y negación del otro, la dominación, la opresión y la destrucción de ecosistemas y poblaciones humanas enteras a través del ejercicio sistemático de la violencia legal o ilegal, militar, espiritual, ideológica y simbólica. Esa violencia lo mismo se ejerció al interior de Europa en las cruentas luchas que derivaron en la formación del Estado-nación moderno, en las

revoluciones de los siglos XVIII y XIX, y las dos grandes guerras del siglo XX; en la expansión territorial del este al oeste en lo que hoy conocemos como Estados Unidos de Norteamérica, por no mencionar que la fundación de esa nación se realizó sobre la base de la negación y aniquilamiento del otro; y en la colonización y reconversión de vastos territorios y sociedades latinoamericanas, africanas y asiáticas consideradas tradicionales.

Más aún, la mayoría de estas teorías del desarrollo posicionan en sus sistemas epistémico/conceptuales una vertiente economicista y positivista que reduce la dialéctica desarrollo/subdesarrollo a un fenómeno medible y clasificatorio de las naciones; concepción en la cual cabe la posibilidad de "avanzar para alcanzar a las naciones desarrolladas" ajustando esas mediciones sea mediante –según el enfoque teórico que se privilegie– la profundización del mecanismo de mercado o la intervención del Estado en la asignación de recursos. De ahí que se agraven las cegueras del conocimiento al no introducir otras dimensiones de la realidad social que no necesariamente son medibles y cuantificables, tales como los entramados simbólico/culturales; la identidad y los usos y costumbres de las comunidades locales; la construcción de las estructuras de poder; la multifactorial configuración de las decisiones públicas; la relevancia económica y política de las instituciones informales que emergen desde la sociedad y son permitidas y potenciadas por el Estado; la construcción social del territorio y la incidencia de la dimensión geográfico/espacial en la dialéctica desarrollo/subdesarrollo; la identificación y análisis de los distintos actores y agentes socioeconómicos y políticos, así como la interpretación del sentido de su acción social y la naturaleza de las organizaciones en las cuales interactúan. Estas limitaciones que son propias de varias de las teorías del desarrollo predominantes en el debate académico y político internacional, son también desafíos teórico/epistemológicos a atender por la economía del desarrollo.

Además, partimos de la necesidad de concebir al desarrollo no como un proceso acabado ni como un fenómeno definido por el *deber ser* en tanto dimensión normativa y abiertamente influida por la ideología, sino por su *ser* y el mundo fenoménico al cual remite dicho proceso multifacético. De esta forma, resulta preciso acercarnos a la construcción de una noción del concepto de desarrollo que justo puntualice en el *ser* de los fenómenos y no en las buenas intenciones que son válidas para el discurso de un gobernante, un partido político, un movimiento social, una Organización No

Gubernamental, e incluso de un empresario. De ahí que sea necesario que el discurso académico vaya más allá mediante la construcción de una noción del concepto que nos aproxime a las especificidades que adquiere la dialéctica desarrollo/subdesarrollo en el sur del mundo, al sentido de la intervención que ejercen los variados actores y agentes – entre los cuales sobresalen los organismos internacionales– en la definición de los problemas públicos y la atención de los mismos, así como a las transformaciones experimentadas por el capitalismo en tanto modo de producción y proceso civilizatorio. Más aún, se precisa de una noción que nos permita comprender, respecto a un país como México, la manera en que se construyen los mercados y se erigen instituciones encaminadas a incidir en la distribución de la riqueza, además de ayudarnos a interpretar los cambios en instrumentos estatales como las políticas públicas y la forma en que inciden en el conjunto del proceso económico.

Matizado lo anterior, en un primer momento nos inspiramos en la obra de Karl Marx en aras de reunir mínimos argumentos que nos faciliten la comprensión de la naturaleza y evolución histórica de la dialéctica desarrollo/subdesarrollo, así como de los rasgos *sui generis* que adquiere en México a partir de la gravitación que ejercen los organismos internacionales. A través de la teoría de la praxis, es posible comprender que la historia se hace y rehace, de tal modo que para interpretar cómo es que se rehace resulta preciso analizar y desagregar los niveles de abstracción que giran en torno al concepto de praxis económica. Más aún, lo social, al desplegarse la praxis por acción u omisión, es una realidad construida por los propios seres humanos; esto es, los individuos la hacen y, al hacerla, se hacen a sí mismos, se intergeneran; sin embargo, a todos y cada uno de ellos se les presenta –la sociedad– como una entidad definida y dada, sin que por sí solos puedan transformarla en lo fundamental (Bagú, 2003:175).

En la *Introducción general a la crítica de la economía política* elaborada en 1857, Karl Marx argumenta que la producción de los individuos está socialmente determinada (Marx, 1989:33), esto es, que los individuos sólo producen en sociedad y sólo en ella –en tanto animal político (ζῷον πολιτικόν)– el ser humano logra individualizarse, de tal manera que “no hay ser humano sino en el contacto con seres humanos [...] la personalidad del ser humano sólo puede lograrse como fenómeno social [...] los seres humanos se intergeneran recíproca e incesantemente” (Bagú, 2003:7, 8 y 11); más aún, “los individuos se hacen los unos a los otros, tanto física como espiritualmente, pero no se hacen a sí mismos” (Marx y Engels, 1974:40). Además,

Marx interpreta a la praxis económica como un todo articulado, como una totalidad orgánica. Es decir, define al proceso económico como aquel conformado por los momentos de la producción, distribución, cambio y consumo, momentos articulados de una totalidad, diferenciaciones dentro de una unidad, relaciones recíprocas de estos diferentes momentos (Marx Ibidem:49).

El mismo Marx argumenta que los pensadores que le antecedieron a lo largo de los siglos XVII y XVIII, teorizaron lo siguiente: “en la producción los miembros de la sociedad hacen que los productos de la naturaleza resulten apropiados a las necesidades humanas (los elaboran, los conforman); la distribución determina la proporción en que el individuo participa de estos productos; el cambio le aporta los productos particulares por los que él desea cambiar la cuota que le ha correspondido a través de la distribución; finalmente, en el consumo los productos se convierten en objetos de disfrute, de apropiación individual. La producción crea los objetos que responden a las necesidades; la distribución los reparte según leyes sociales; el cambio reparte lo ya repartido según las necesidades individuales; finalmente, en el consumo el producto abandona este movimiento social. Se convierte, directamente en servidor y objeto de la necesidad individual, a la que satisface en el acto de su disfrute. La producción aparece así como el punto de partida, el consumo como el punto terminal, la distribución y el cambio como el término medio, término que a su vez es doble, ya que la distribución está determinada como momento que parte de la sociedad, y el cambio como momento que parte de los individuos” (Ibidem:38 y 39). Por si fuera poco y además de argumentar que estos pensadores tendieron a disociar las conexiones entre los distintos momentos (Ibidem:39), Marx señala que es a partir de la producción como el proceso recomienza siempre de nuevo (Ibidem:49). De esta forma, el filósofo nacido en Treveris (Alemania) plantea que el proceso económico es una totalidad orgánica y articulada.

Tras comprender y explicar que el individuo produce una mercancía al objetivar su trabajo y que, al consumirla, esta mercancía retorna al individuo mismo y se subjetiva, Marx argumenta lo siguiente: “en la sociedad, en cambio, la relación entre el productor y el producto, una vez terminado este último, es exterior y el retorno del producto al sujeto depende de las relaciones de éste con los otros individuos. No se apodera de él inmediatamente. Además, la apropiación inmediata del producto no es la finalidad del sujeto cuando produce en sociedad. Entre el productor y los productos se interpone la distribución, que determina, mediante leyes sociales, la parte que le

corresponde del mundo de los productos, interponiéndose por lo tanto entre la producción y el consumo” (Ibidem:44).

Desagregando lo anterior y enfatizando en la idea principal, Marx plantea: “un individuo que participa en la producción bajo la forma de trabajo asalariado, participa bajo la forma de salario en los productos, en los resultados de la producción. La organización de la distribución está totalmente determinada por la organización de la producción. La distribución es ella misma un producto de la producción, no sólo en lo que se refiere al objeto –solamente pueden ser distribuidos los resultados de la producción–, sino también en lo que se refiere a la forma, ya que el modo determinado de participación en la producción determina las formas particulares de la distribución, la forma bajo la cual se participa en la distribución” (Ibidem:45).

El mismo Marx sostiene que antes de ser distribución de los productos, la distribución es “1) distribución de los instrumentos de producción; 2) distribución de los miembros de la sociedad entre las distintas ramas de la producción [...] (Subsunción de los individuos a determinadas relaciones de producción). La distribución de los productos es manifiestamente sólo un resultado de esta distribución que se halla incluida en el proceso mismo de producción y determina la articulación de la producción” (Ibidem:46). Y, además, “frente al individuo aislado, la distribución aparece naturalmente como una ley social que condiciona su posición en el seno de la producción, dentro de la cual él produce, y que precede por lo tanto a la producción” (Ibidem:45).

Tomando en cuenta estos contundentes argumentos esbozados por Marx respecto a la praxis económica, cabe plantear que en el proceso económico todos y cada uno de los seres humanos no ingresan ni participan en las mismas condiciones; es decir, los individuos realizan actividades diferentes y se les retribuye de distinta forma, no entran como iguales a dicho proceso y, por tal razón, no salen como iguales. Sin embargo, este proceso no se repite, sino que tiende a hacerse complejo al igual que sucede con sus actores, agentes e instrumentos de intervención. De forma puntual, Marx demuestra que los cambios se suceden continuamente con el análisis de la relación entre el momento de la producción y el momento del consumo.

A raíz de todo lo anterior, cabe matizar algunas ideas orientadas a nuestro objeto de estudio: una vez que la distribución condiciona y estipula la proporción de la producción que le corresponde al individuo y a las sociedades, dicha distribución estará

definida por la modalidad o el tipo de trabajo que desempeña el mismo individuo en el proceso económico –o la nación en la división internacional del trabajo–, así como por su posición ante la propiedad, el capital o activos como el conocimiento. De esta manera, como no se participa en igualdad de condiciones dentro del proceso económico, entonces lo que históricamente se presenta en las sociedades –y entre ellas– es un *desarrollo desigual*, un posicionamiento diferenciado, asimétrico, polarizado y polarizante de los individuos y, agregamos, de las naciones dentro de los procesos de producción y distribución, en esencia estratificados. Así pues, el desarrollo es una construcción social y un proceso histórico que se produce y reproduce a partir de la interacción que despliega con el subdesarrollo en tanto su contraparte y su complemento consustancial e indispensable; de ahí la necesidad de concebirlos como una dialéctica, como una totalidad orgánica que no sigue una línea recta ni en equilibrio, sino la lógica de un circuito zigzagueante con progresiones y regresiones. Más aún, el desarrollo no es un fenómeno acabado, consumado, lineal ni absoluto en la realidad social ni menos aún se trata de un hecho que se materialice a partir de las buenas intenciones que retóricamente enuncian los actores y agentes que en él intervienen, sino que es un proceso que coexiste y se reproduce con contradicciones –consustanciales muchas de ellas a la manera en que se organiza el capitalismo– que lo aceleran, lo retardan, lo bloquean o lo tornan regresivo en los sectores económicos, el territorio, el sistema mundial y en la sociedad en general.

Dos fenómenos sociales se relacionan profundamente con la noción del concepto de desarrollo aquí expuesta y que se oponen a la escasez pregonada como objeto de estudio por la teoría económica convencional: la estratificación de las sociedades capitalistas –aunque ese fenómeno no sólo se presenta en estos tipos organizativos o en este modo de producción–, y el excedente o la abundancia. El sistema de estratificación no funciona como consecuencia de la escasez, sino que se gesta al crearse el excedente y es movido y perpetuado por la violencia y la represión; su finalidad radica en jerarquizar a las sociedades y en distribuir el excedente de manera desigual, no por satisfacer las necesidades sociales básicas relacionadas con la reproducción de la fuerza de trabajo, sino por arraigar, expandir y profundizar los privilegios de los grupos sociales minoritarios que ostentan cierto poder. La estratificación moldea y regula no la escasez, sino la abundancia, y se sustenta en el poder, la violencia y la creencia introyectada de la inminente destrucción o aniquilación de los subordinados o del otro;



de tal manera que es administrada desde la violencia organizada e institucionalizada, en tanto condición indispensable para su funcionamiento y reproducción, y es perpetuada a través de la desigualdad, la diferenciación de los segmentos de la población, y la relativa movilidad social que genera variados mecanismos de cohesión y reacomodo en las minorías tras permitirse el acceso a ciertos bienes de consumo, servicios sociales (la educación masiva), y a ciertas libertades y derechos dentro de ciertos límites que no trastocuen un orden establecido. El proceso de desarrollo responde a esta jerarquía que prevalece en las relaciones sociales dentro de una nación y entre ellas, teniendo como trasfondo la desigualdad social signada por la densidad institucional, el nivel de desarrollo tecnológico, la capacidad y conocimientos para agregar valor, y la dotación de recursos naturales.

Más aún, a partir de la desigualdad social se estructuran las relaciones de poder y de dominación que son propias del modo de producción capitalista y de las instituciones del Estado, de tal forma que desde estas formaciones sociales se reproducen y se tornan funcionales las asimetrías que caracterizan a una sociedad nacional y a la economía mundial.

Reconocido lo anterior, es de destacar que la dialéctica desarrollo/subdesarrollo y la construcción de mercados que ella supone, no son fenómenos espontáneos ni gestados de manera asilada o en vacíos institucionales y de poder; muy por el contrario, abrevan de la intervención, regulación y legitimación brindada por los entramados institucionales que le dan sentido al Estado, que inciden en la organización y estructuración de la sociedad y que ofrecen pautas de comportamiento y cursos de acción a sus múltiples actores y agentes con la finalidad de lograr la convergencia, mínimamente satisfactoria, de sus ideologías, intereses y recursos dispersos, divergentes, variados y limitados. Es pues –el desarrollo– un proceso modelado, gestionado, dirigido y estructurado; arraigado en un entramado simbólico/institucional mínimamente adecuado para incidir deliberadamente en la reestructuración de una sociedad y para minimizar la incertidumbre y contener las contingencias a fin de no interrumpir su curso y dinámica. A grandes rasgos, el sentido del proceso de desarrollo consiste en definir y crear nuevos mecanismos, instrumentos, directrices y estrategias para conservar o perpetuar la desigualdad y hacerla funcional, así como en construir el lugar o la posición que ocupan los individuos, la población y los territorios en las estructuras económicas. Son estas las finalidades últimas de las políticas públicas

nacionales y de los esfuerzos de planeación *teledirigidos* desde los organismos internacionales.

De esta manera, el estudio de la dialéctica desarrollo/subdesarrollo precisa del análisis del proceso económico, tanto en su expresión estructural como organizacional, de tal modo que se desentrañen las transformaciones del capitalismo en tanto modo de producción y proceso civilizatorio; además, es necesario comprender el proceso de toma de decisiones orientadas a la construcción de mercados y a la distribución de la riqueza, de ahí que sea relevante interpretar el sentido de los actores, agentes, organizaciones, directrices e instrumentos que le dan forma a las estructuras económicas y sociales; más aún, se requiere de un tercer componente analítico que es el referido a la estructuración territorial del proceso económico, lo cual significa desentrañar la lógica contradictoria y desequilibrante del capitalismo y sus relaciones recíprocas con las dimensiones espaciales. Cabe destacar que la naturaleza y lógica de la dialéctica desarrollo/subdesarrollo, tanto en la praxis teórica como en la ideológico/política, está en función de la dinámica estructural y organizacional del capitalismo, así como de sus cambios y contradicciones fundamentales, y de la manera en que la sociedad organizada intervenga –a través del aparato de Estado– en su modelación y en la profundización o moderación de sus efectos sociales negativos. En este tenor, las directrices y estrategias de los organismos internacionales y las mismas políticas públicas nacionales asumen la lógica y transformaciones propias del proceso económico y, a la vez, condensan, expresan y difunden cierta concepción de sociedad asumida por las élites que dirigen y controlan las organizaciones estratégicas del poder político.

## **2.- Objetivos y preguntas de investigación.**

En aras de desentrañar la lógica y el sentido de la dialéctica desarrollo/subdesarrollo, lo que se pretendió a lo largo de la investigación, más que perderse en la enmarañada retórica de los documentos estratégicos esbozados por los organismos internacionales y de las políticas públicas mexicanas, buena parte preñada de buenas intenciones y de lugares comunes que muestran una armoniosa imagen/objetivo a futuro de las condiciones de las sociedades nacionales, fue brindar luz y construir algunos fundamentos explicativos e interpretativos para responder a preguntas de investigación –que estuvieron implícitas en el curso de nuestro estudio– como las siguientes: ¿Cuál es el pensamiento y las funciones de los organismos internacionales en torno a la dialéctica

desarrollo/subdesarrollo? ¿Cómo se construyen en estas organizaciones interestatales las estrategias y concepciones sobre el desarrollo? ¿Cuáles son los factores, circunstancias, actores y agentes que influyen en la definición de los problemas públicos y en las posibles soluciones estipuladas en una agenda pública? ¿Cómo se configura la relación orgánica entre los funcionariados de los organismos internacionales y los propios de los gobiernos nacionales dedicados a la planeación del desarrollo? ¿Cuáles son las comunidades epistémicas que se forman a partir de ello y qué tipo de problemas públicos se introducen al definirse la agenda pública?

Para responder a estos interrogantes se analizaron las dimensiones cognitivas, políticas y financieras del Banco Mundial, en tanto uno de los organismos internacionales que históricamente ejercen una relevante gravitación y *teledirección* en la planeación del desarrollo latinoamericano. De esta forma, enfáticamente planteamos la pregunta central que cruzó de principio a fin nuestro estudio: *cuáles son las concepciones sobre el desarrollo esbozadas por el Banco Mundial, cómo y desde cuándo incide en éste proceso, y cómo se expresan sus planteamientos, directrices y propuestas en el conjunto de instituciones que prevalecen en América Latina y, especialmente, en las políticas públicas de un país como México desde que esa entidad interestatal difunde sus sistemas epistémico/conceptuales y sus proyectos en la región.*

De esta forma, el objetivo principal del estudio consistió en identificar y explorar las etapas en la evolución del Banco Mundial como organización internacional, y en interpretar el sentido de su pensamiento y concepciones sobre el desarrollo, reconociendo que esta entidad presenta –a lo largo del tiempo– matices en sus esferas de intervención y acción, así como en sus estrategias y responsabilidades. Nos propusimos pues, analizar e interpretar el sentido de la acción de los organismos internacionales respecto a la dialéctica desarrollo/subdesarrollo, así como las relaciones de poder que se despliegan en torno a ellos y desde su interior. Para ello, se exploraron y compararon las agendas de política pública que este organismo internacional recomienda a gobiernos nacionales como el mexicano y, en especial, se analizaron las concepciones sobre el desarrollo y las estrategias que promueve esta organización interestatal en aras de lograr una armonización, estandarización, homogeneización y coordinación de las políticas públicas a escala mundial. Para ello también fue importante desentrañar la lógica de los contenidos y estrategias propias de las políticas públicas mexicanas, con especial énfasis

en los planes o programas nacionales de desarrollo estipulados –cada seis años– por la administración pública federal.

Para cumplir con este objetivo general que abone a los estudios sobre el desarrollo, fue preciso un abordaje interdisciplinario orientado a la interpretación de las directrices y estrategias –en tanto los principales indicadores e insumos de la investigación– expresados en los documentos estratégicos más destacados del Banco Mundial. Específicamente, se trató de analizar e interpretar cuál es la naturaleza y los puntos de inflexión en el pensamiento y funciones de un organismos internacional como el Banco Mundial en tanto agente histórico que es parte de los entramados institucionales que regulan la economía mundial y la política internacional, reconociendo, para ello, la dinámica y transformaciones, tanto estructurales como organizacionales, experimentadas por el capitalismo, así como la posición e intervención del aparato de Estado mexicano ante estos cambios a lo largo del tiempo. Puntualmente: cómo cambia el pensamiento y, con ello, las funciones y estrategias de desarrollo de organismos internacionales como el Banco Mundial que contribuyen a generar una institucionalidad global para la regulación y legitimación del capitalismo. Como las intervenciones de estas organizaciones interestatales no son homogéneas entre los Estados que recurren a su asistencia epistémica, financiera y técnica; de ahí la distinción, aún válida en las relaciones económicas internacionales contemporáneas, entre naciones desarrolladas y subdesarrolladas; distinción que parte del supuesto de que son los seres humanos y sus cálculos de racionalidad limitada en circunstancias y condiciones diferenciadas que, al intergenerarse, colocan a ambas formaciones sociales en jerarquías profundamente asimétricas y en posicionamientos y cosmovisiones variadas en torno a la dialéctica desarrollo/subdesarrollo.

En esta lógica, las concepciones sobre el desarrollo, explícitas o implícitas tanto en documentos estratégicos de organismos internacionales como en las políticas públicas nacionales, condensan el comportamiento de la economía mundial y de las economías y sociedades nacionales, las posturas variadas ante los múltiples problemas públicos, las ideologías y los intereses creados ostentados por los distintos actores y agentes, la correlación de fuerzas y la formación de las estructuras de poder en las relaciones económicas y políticas internacionales y al interior de los países. Cabe matizar que al referirnos a la concepción o concepciones sobre el desarrollo, no nos remitimos a los discursos retóricos que evidencian abiertamente una vena ideológica y

que expone buenas intenciones de la organización que las difunde, y entre las cuales destacan objetivos como el crecimiento económico, el abatimiento de la pobreza, la mejora del bienestar social, entre otros; básicamente, nos referimos a las estrategias, instrumentos y medios de intervención, y a los sistemas epistémico/conceptuales que le dan forma a un discurso y generan cursos de acción y pautas de comportamiento para quienes toman las decisiones públicas en el plano nacional e internacional, todo lo cual supone un conjunto de ideologías en torno a la construcción de cierta modalidad de mercado y la modelación de la sociedad en el marco de las transformaciones del capitalismo como modo de producción y proceso civilizatorio.

### **3.- Sistema de argumentos para la construcción de la tesis principal.**

El sentido y los cambios observados en las concepciones sobre el desarrollo implícitas en los documentos estratégicos de los organismos internacionales y en las políticas públicas nacionales, están en función de las ideologías, motivaciones e intereses múltiples y variados de los actores y agentes que inciden –directa o indirectamente– en la toma de decisiones relativas a los problemas públicos y sus posibles soluciones. Entre ambos niveles –el de los funcionarios internacionales y el de los gobernantes nacionales– se presenta una convergencia, compenetración, convencimiento y compromiso en cuanto a las ideologías y directrices de política pública, sin dejar de lado posibles resistencias y tensiones que friccionen y extiendan las negociaciones y tornen zigzagueantes los procesos relativos a las decisiones públicas. En ciertos casos, no sólo se experimenta una imposición vertical y unidireccional; sin embargo, en muchos más –especialmente respecto a gobiernos débiles y urgidos de asistencia técnica y financiera–, sí puede suscitarse de manera deliberada, abierta y frontal. Lo que está detrás de esta correlación de fuerzas y estructuras de poder propias de la economía mundial y la política internacional, es la emergencia, configuración y expansión de una institucionalidad global que las conduzca, mínimamente, por senderos predecibles, estables y controlables; a ello abonan tanto las instituciones nacionales como los regímenes internacionales y las funciones de las organizaciones interestatales.

De tal manera que, en el contexto de relaciones internacionales asimétricas, se moldea la configuración de una red de organismos internacionales –que impulsan la armonización y estandarización de políticas públicas– articulados orgánicamente con procesos de integración y entidades supranacionales (la Unión Europea, por ejemplo),

aparatos de Estado tanto centrales como semiperiféricos y periféricos, redes empresariales globales, agentes bancario/financieros, Organizaciones No Gubernamentales Internacionales, procesos de regionalización e integración económica, políticas públicas transnacionales, entre otros, que convergen en espacios globales de decisión y cuentan con ciertos principios, ideologías y códigos fundamentales que definen el sentido de su acción y la construcción de una hegemonía y de mecanismos de cohesión en aras de estructurar una *red hegemónica global* –o lo que es lo mismo, una red global de agentes hegemónicos–; esto es, más que un gobierno mundial unificado, o una *cosmopolitan governance* (Held, 1995) o un *Imperio* (Hardt y Negri, 2000) lo que emerge y se expande en el mundo contemporáneo es una institucionalidad global sustentada en nuevas relaciones de poder y en la reestructuración de los mecanismos básicos del contrato social entre el Estado, el capital y la clase trabajadora, redefiniéndose con ello las funciones históricas del sector público, y siendo diferentes sus grados y modalidades de intervención según la posición geoeconómica y geopolítica que guarden en la estratificada y asimétrica economía mundial. Esto significa que el aparato de Estado perdura y se refuncionaliza como principal estructura de poder de las sociedades, pero comparte su influencia y soberanía con otros actores y agentes –también hegemónicos–, sin perder totalmente su capacidad articuladora de la vida social en general y del proceso económico en particular; más bien, el aparato de Estado se define y redefine mediante una relación simbiótica con múltiples actores, organizaciones y agentes sean socioeconómicos y sociopolíticos, nacionales, interestatales, transnacionales o supranacionales, para proyectar y reorientar a escala global al capitalismo en tanto modo de producción y proceso civilizatorio.

Aunque cabe matizar –a manera de paréntesis– que el Estado-nación, su soberanía y sus instituciones tradicionales son socavados desde afuera y desde adentro, desde arriba y desde abajo, tras la gravitación de múltiples fuerzas que trastocan sus fundamentos y generan nuevas estructuras de poder en las cuales participan los actores y agentes referidos en el párrafo anterior; y, más aún, tras la emergencia de (contra)poderes como el crimen organizado que desafían la estabilidad social y controlan amplias porciones de los territorios.

Esos distintos actores y agentes que configuran dicha institucionalidad global poseen un pensamiento y concepciones orientados a incidir en la dialéctica desarrollo/subdesarrollo; los cuales también atraviesan por cambios y redefiniciones a la

luz de las transformaciones históricas nacionales e internacionales, y se expresan en los procesos de planeación y en el diseño de políticas públicas, de tal modo que tienden a eslabonarse en los procesos de toma decisiones y en las acciones y circunstancias que se crean a partir de ellas.

La transformación de las funciones estatales y de sus instrumentos de intervención supone que las políticas públicas nacionales expresan la intergénesis con espacios de decisión como los organismos internacionales, así como con los compromisos contraídos en Cumbres, Foros, Convenciones, declaraciones, acuerdos, tratados y demás regímenes interestatales que integran en sus resoluciones o directrices un sistema epistémico/conceptual que define ciertos problemas públicos y delinea posibles soluciones. De ahí la necesidad de estudiar esa estrecha vinculación y de identificar las interacciones, condicionamientos, convergencias y divergencias entre ambos espacios de decisión, esto es, analizar e interpretar su relación orgánica en torno a un multifacético fenómeno como la dialéctica desarrollo/subdesarrollo.

A grandes rasgos, nuestro sistema de argumentos está conformado por varios puntos, a saber:

a) Las concepciones en torno a la dialéctica desarrollo/subdesarrollo cambian históricamente a raíz de que se modifican los actores, agentes y organizaciones en sus ideologías, discursos, funciones y objetivos estratégicos. Más aún, como el modo de producción capitalista se transformó en sus fundamentos estructurales y organizacionales a escala planetaria desde la década de los setenta del siglo XX, resultó preciso responder a ello a través de cambios radicales en el perfil, orientación y funciones del conjunto de instituciones –tanto nacionales como internacionales– que intervienen en el proceso económico y la redistribución de la riqueza; cambios que también redundaron en redefiniciones de sus estrategias, directrices, ideologías, mecanismos de intervención y prioridades respecto a esas esferas de la realidad social.

b) Al transformarse las dimensiones estructurales y organizacionales del capitalismo, las concepciones sobre el desarrollo expuestas, implícita o explícitamente, tanto en los documentos estratégicos de los organismos internacionales como en las políticas públicas nacionales se modificaron al cambiar la construcción, estructuración y gestión de los mercados, así como las reglas del juego en torno a la distribución de la riqueza.

c) Específicamente, los sistemas epistémico/conceptuales, las decisiones, funciones, directrices y prioridades financieras de organismos internacionales como el Banco Mundial, relativas todas ellas a la planeación del desarrollo experimentan una redefinición que transforma a sus actores, ideologías, concepciones y sus instrumentos de intervención y actuación, profundizando con ello los mecanismos de poder, de tal modo que la emergencia y perfeccionamiento de la institucionalidad global que éstas entidades impulsan, apuntala las condiciones necesarias para la consolidación de la expansión e integración global y asimétrica del capitalismo y para la reinserción de regiones como la latinoamericana a ésta dinámica; al grado de que esta institucionalidad global entraña las tendencias derivadas de esas transformaciones, e incluso con ella se impulsa una configuración y apuntalamiento de la *red hegemónica* global.

d) Algo similar ocurre en el caso de la planeación nacional, en el sentido de que dicha institucionalidad global se sustenta en la armonización, estandarización, homogeneización y coordinación de políticas públicas.

A partir de este sistema de argumentos se conforma un primer acercamiento a la tesis principal que fundamenta nuestro estudio: el Banco Mundial promovió –entre 1950 y 1970– la necesidad de emprender la modernización de las sociedades subdesarrolladas mediante un modelo de crecimiento sustentado en el fomento de la industrialización sobre la base de la construcción de infraestructura básica, la inversión pública y la Ayuda Oficial para el Desarrollo; hacia la década de los ochenta y la primera mitad de la década de los noventa impulsa –bajo la guía del ideario del *Consenso de Washington*– la armonización de políticas y estrategias de corte contraccionista para el ajuste y cambio estructural de las economías nacionales –sobre todo de las economías subdesarrolladas–, y orientadas al abatimiento de la inflación y el déficit fiscal; en tanto que hacia la segunda mitad de la década de los noventa y los primeros años del siglo XXI matiza su postura con la promoción de una segunda generación de reformas basada en los cambios institucionales que apuntalen al *Consenso de Washington*, en la introducción del concepto de desarrollo sostenible y la relevancia atribuida a fenómenos como el capital social, la pobreza y la equidad. Se trata de una concepción sobre el desarrollo que históricamente se adhiere a cierta expresión del liberalismo y la teoría económica y social, esto es: el Banco Mundial se inspira en la teoría económica neoclásica –entre 1945 y 1970 adoptó la síntesis neoclásica/keynesiana, además de ciertas vertientes de las teorías de la modernización– y basa sus estrategias –



especialmente en las décadas de los ochenta y noventa— en el mecanismo de mercado a partir de una concepción deflacionario/monetarista del crecimiento económico. Ello a diferencia de un organismo internacional como la CEPAL que se inspira en un liberalismo social que en los orígenes de la institución significó partir de los argumentos propios de la teoría keynesiana que privilegia la acción del aparato de Estado en el proceso económico, así como del institucionalismo económico, el análisis de la historia económica y el estructuralismo latinoamericano gestados a partir de la obra de autores como Raúl Prebisch, Aníbal Pinto y Celso Furtado, que en su conjunto privilegiaron la reflexión en torno a los rasgos *sui generis* y a las condiciones de subdesarrollo de la región.

También es relevante argumentar que más que impulsar una imposición vertical de sus planteamientos, entre los organismos internacionales y funcionarios de los gobiernos nacionales dedicados a la planeación del desarrollo se configuran *comunidades epistémicas* caracterizadas por un compromiso en torno a determinadas estrategias de política pública, una visión común compartida respecto a los problemas públicos, y por un lenguaje y un andamiaje conceptual que hace eco de debates académicos mundiales.

Planteados estos argumentos, se desprende la tesis principal (o bien, la proposición del avance científico) que atravesó de principio a fin nuestra investigación: las ideologías, concepciones, estrategias, funciones y acciones de los organismos internacionales expresadas en sus documentos estratégicos y publicaciones con relación al diseño, promoción y fomento del proceso de desarrollo, históricamente, se orientan a matizar y controlar las desigualdades sociales e internacionales y a profundizar la desventajosa y asimétrica (re)inserción de América Latina y de una economía como la mexicana en la dinámica contradictoria y polarizada de la economía mundial para perfilar, estructurar y consolidar la referida *red hegemónica global*. Fenómenos estos que en el fondo responden a las condiciones jerárquicas de la nueva división internacional del trabajo, y que se orientan a proyectar y consolidar al capitalismo como modo de producción y como proceso civilizatorio. Más aún, entre las estrategias de una entidad como el Banco Mundial y las políticas públicas mexicanas se suscita una relación orgánica que apuntala una mínima institucionalidad global para encauzar y atemperar las mencionadas desigualdades y afianzar, desde el sector público, la expansión e integración global del capitalismo.

#### **4.- Estrategia teórico/conceptual.**

Si el conjunto de la praxis económica y, especialmente, la distribución de la riqueza cambian a la luz de la dinámica y transformaciones estructurales y organizacionales del capitalismo y con las formas históricas que configuran los mercados, la estrategia teórico/conceptual adoptada a lo largo de la investigación se inspiró en los fértiles debates suscitados en los estudios sobre el desarrollo, considerando que estas teorías son indicadores que evidencian los cambios históricos en la dialéctica desarrollo/subdesarrollo como objeto de estudio y en el conjunto del proceso económico. En aras de analizar e interpretar la naturaleza y el sentido de las estrategias y concepciones sobre el desarrollo implícitas o explícitas en los documentos estratégicos de los organismos internacionales y en las políticas públicas nacionales, estas tradiciones de investigación nos ayudaron a comprender varios de los conceptos y categorías que apoyan un lenguaje compartido en esa relación orgánica entre ambos niveles de decisión e intervención en los problemas públicos.

Existe también una tradición de pensamiento emanada de la filosofía política, la historia de las ideas, el post-estructuralismo y de la sociología política que nos ayuda a comprender la relación poder/saber. Especialmente, la obra de Michel Foucault (1968 y 1992) demuestra que la producción de conocimiento es una praxis, un proceso histórico que se inscribe en ciertas pautas culturales y en un discurso; de tal manera que a cada época de la historia de la humanidad le corresponde una estructuración del poder/saber que contribuye a la configuración de las condiciones y relaciones para la producción de ideas. Más que por la fuerza militar y el dinero, en tanto dimensiones materiales del poder, Foucault argumenta que las instituciones de una sociedad se estructuran, en buena parte, por prácticas sociales como el saber y el discurso, que tienden a interiorizarse –de manera diferenciada según el tipo de actores o agentes– a manera de normas o principios que definen comportamientos. A partir de lo anterior es posible argumentar que una amplia porción del poder que despliegan los organismos internacionales es a través del discurso y de sus sistemas epistémico/conceptuales, en tanto mecanismos para la construcción de la realidad y la definición de cursos de acción y pautas de comportamiento relativos a la intervención en la vida social en general y en el proceso económico en particular.

Para comprender la naturaleza de los organismos internacionales y sus funciones respecto a la dialéctica desarrollo/subdesarrollo, fue necesario recurrir, de manera

crítica, a un constructo teórico como el de *regímenes internacionales* (véase Keohane, 1993), en tanto instituciones que estructuran, orientan y predicen el comportamiento de los Estados y demás actores y agentes políticos y económicos que construyen el escenario mundial y en las cuales se decide sobre su dinámica y problemáticas. Los regímenes internacionales suponen la negociación y el común acuerdo de sus Estados miembros, una cesión de su soberanía y una obediencia y cumplimiento ante las disposiciones que emanan de estas instituciones transnacionales. Entre algunos ejemplos de regímenes internacionales destacan el régimen monetario internacional emanado de los acuerdos de Bretton Woods, el régimen comercial surgido del GATT antes y ahora de la OMC, y la Organización de Países Exportadores de Petróleo.

Otro concepto central –emanado de las teorías constructivistas de las relaciones internacionales– para nuestra investigación es el de *comunidades epistémicas* (sobre su introducción y desarrollo véase Haas, 1992), el cual remite a las redes de profesionales y expertos que interactúan en espacios globales y que pertenecen a organizaciones que despliegan un amplio y fuerte control –y, por tanto, construyen poder– sobre el conocimiento y la información orientados a problemas concretos o específicos de la política económica y social, además de cumplir múltiples funciones como las siguientes: 1) cognoscitivas, al articular las relaciones de causa y efecto de los problemas públicos, situación que deriva en una homogeneización de la racionalidad con la que operan las instituciones e individuos ligados a ellas, al tiempo que permite delinear y dictar una agenda pública hegemónica; 2) las relativas a la regulación, al enmarcar los problemas públicos para el debate colectivo, definir las fronteras y delimitar las opciones, construir consensos y agendas de negociación, capacitar y entrenar funcionarios y organizar instancias de élite, lo cual implica establecer una base organizativa/institucional para ejecutar la agenda hegemónica, y 3) funciones normativas, al diseñar, esbozar y proponer políticas y medidas concretas para cada país, diseñar estrategias de negociación, reestructuración y rescate, lo cual supone una agenda de ingeniería institucional, códigos y principios de regulación, paquetes de rescate, mecanismos de financiamiento para el desarrollo, etc. (Salas-Porras, 2002). Dicho concepto resulta fundamental para observar las relaciones y convergencias entre el funcionariado internacional y los actores y agentes que toman las decisiones de política pública en un país como México.

Un concepto así, también nos ayuda a comprender las relaciones e imbricaciones entre las estructuras, instituciones y organizaciones locales, nacionales o internacionales; de tal manera que a través de esas entidades son mediadas las articulaciones, intercambios, convergencias, divergencias y conflictos entre los actores y agentes que intervienen en la armonización y estandarización de las políticas públicas y en la configuración de la institucionalidad global.

Una categoría esbozada desde la teoría social y económica latinoamericana con la finalidad de comprender el fenómeno de la dependencia en las naciones periféricas es la referida a la articulación necesaria entre los intereses dominantes en los centros hegemónicos y los intereses dominantes en las sociedades dependientes. En el supuesto de que la dominación externa es impracticable por principio, algunos teóricos de la dependencia argumentaron que dicha dominación sólo es posible cuando se cuenta con el apoyo y legitimación de los grupos y clases sociales nacionales que se benefician de ella; esto es, se presenta una correspondencia necesaria entre los intereses de la dominación y los intereses de los “dominadores dominados” (de ahí el carácter específico de las clases dominantes de los países dependientes), y aunque existen conflictos internos entre esos intereses dominantes, se interpreta que son intereses fundamentalmente comunes (Dos Santos, 1984:185-186); de ello surge el concepto de “compromiso” entre los distintos actores, agentes y componentes internacionales y nacionales de la situación de dependencia.

Tal como se planteó en el primer párrafo de la presente introducción general, fue importante para los objetivos de la investigación aproximarnos a la construcción de una noción sobre el concepto de desarrollo que implicó reconocer la naturaleza contradictoria, asimétrica y desigual del proceso económico y la relevancia de la distribución para definir la proporción de la producción que le corresponde a cada individuo, colectividad o nación que desempeñan, en condiciones diferenciadas, modalidades de trabajo distintas.

En suma, más que reconocer y adherirnos al supuesto neoclásico del mercado autorregulado y en equilibrio, asumimos que la sociedad, a través de sus instituciones – y entre ellas los organismos internacionales–, ejerce una regulación política ante las tendencias desequilibrantes y destructivas de los mercados. De esta forma, las teorías de las instituciones (o el institucionalismo clásico como el expuesto por Karl Polanyi) y amplias expresiones de la tradición marxista fueron un referente teórico importante que

brindó luz sobre nuestro objeto de estudio. Particularmente, Polanyi (1992) señala que existe un doble giro o movimiento: en un primer momento, se presenta una expansión y profundización del mercado que muestra una vocación desbocada y destructiva; ante ello, se presenta un segundo giro a través de una intervención política en defensa de la sociedad, la cual tiende a organizarse y contener ese carácter desestructurante de los intercambios económicos y el afán de lucro y ganancia; son precisamente las instituciones ese mecanismo de contención construido por las sociedades para evitar su disolución y la profundización y perpetuación del *estado de naturaleza hobbesiano*.

### **5.- Estrategia metodológica y modalidad(es) de investigación utilizadas.**

Epistemológicamente, partimos del supuesto de que toda realidad es una construcción del individuo o comunidades que se dedican a descubrirla, investigarla y teorizarla; sabemos y conocemos lo que somos capaces de encontrar e investigar a través de un proceso cognitivo con el cual se concibe la realidad y se genera una imagen de ella que no es exterior ni independiente de quienes la investigan o la piensan. Paul Watzlawick (1994) –uno de los más importantes representantes de la epistemología del constructivismo– lo expone categóricamente al argumentar que toda realidad es la construcción de los sujetos que creen que la descubren e investigan, lo cual significa que la realidad supuestamente hallada es una realidad inventada y su inventor no tiene conciencia de ello, pues cree y está convencido que la realidad es un objeto independiente de él y que puede ser descubierta. De ahí que si la realidad es una invención, ello condiciona su percepción y cosmovisión del mundo, así como las formas de actuar e intervenir en él. Ello es válido tanto para nosotros en cuanto sujeto investigador como para quienes se dedican a incidir en la configuración de la agenda pública y en el proceso de planeación a nivel nacional o internacional, pues la realidad es una construcción definida por las ideologías, los conceptos y las categorías que condicionan nuestra mirada de los problemas públicos y las posibles soluciones que se esbocen. Existe una *realidad real* que puede ser visible, tangible, audible y sentible, pero sólo adquiere sentido y existe a partir de los conceptos, el lenguaje, las ideologías y las convicciones del sujeto que la descubre y se acerca a ella.

En principio, el presente informe de investigación, aunque privilegia las ópticas propias de la economía aplicada y, especialmente, de la economía del desarrollo, se

orienta –en aras de evitar la fragmentación y parcelización del objeto de estudio– a construir una mirada interdisciplinaria fundamentada en el diálogo y en la construcción de puentes entre distintas teorías y campos del conocimiento para explicar el comportamiento e interpretar el sentido de un sistema complejo (signado por una heterogeneidad de los elementos, componentes o subsistemas en constante interrelación que en conjunto define una estructura que propicia una organización que le hace funcionar como totalidad; así como por la interdefinibilidad y mutua dependencia de las funciones) como el estructurado en la relación orgánica entre el funcionariado de los organismos internacionales y los actores y agentes que toman las decisiones públicas en los gobiernos nacionales. De tal manera que decidimos no fragmentar el estudio, sino mantener la interacción y la relación dialéctica entre la estructura de la totalidad organizada y las partes (sobre una teoría de la investigación interdisciplinaria véase García Boutigue, 2000 y 2006; González Casanova, 2004). La construcción de nuestro objeto de estudio partió del reconocimiento de que es complejo por la multiplicidad de factores y circunstancias intervencionales e intervencionales que interactúan y que no es preciso aislar para abordarlos a través de enfoques teóricos parciales y fragmentarios; más bien, se precisa –tras hacer un recorte de la realidad– de una síntesis integradora que conduzca a una interpretación sistémica del objeto de estudio (conceptos expuestos en García Boutigue, 2000 y 2006). Cabe matizar que aunque esta investigación no se realiza en equipos de trabajo compuestos por profesionistas y especialistas provenientes de distintas disciplinas, el carácter interdisciplinario lo adquiere en la medida en que superamos –desde una labor individual, la nuestra, pero siempre en diálogo con otros especialistas– los cartabones que separan a distintas ciencias sociales que estudian a los organismos internacionales y su relación con la dialéctica desarrollo/subdesarrollo, y tendemos los puentes y los vasos comunicantes entre sus planteamientos, conceptos, categorías y teorías para iluminar las distintas aristas del objeto de estudio.

Paralelamente a lo anterior, siguiendo y adoptando el fecundo análisis histórico e historiográfico desarrollado por Sergio Bagú en *Economía de la sociedad colonial*, nuestra investigación analiza a la economía mundial como un todo para posteriormente caracterizar a los actores, organizaciones y agentes involucrados en la dialéctica desarrollo/subdesarrollo, privilegiando a los organismos internacionales como objeto de estudio y a sus concepciones, directrices, estrategias, acciones e instrumentos que estructuran una cierta modalidad de distribución de la riqueza en América Latina y,

particularmente, en México. Se trata de un ejercicio que resalta la especificidad del objeto de estudio en el ámbito regional sin descuidar lo acontecido en el plano mundial; además de reconocer a América Latina como un todo articulado, diferenciado y heterogéneo con especificidades y rasgos *sui generis*. En ese sentido, la comparación –o el análisis comparativo– es privilegiada como una estrategia metodológica, pues una formación social como América Latina es tal sólo a partir de su intergeneración con la economía mundial.

Como América Latina es una estructura histórica en movimiento y cambio constante, en esta interpretación de su intergénesis con la economía mundial, más que abordar las parcelas y los detalles de cada una de sus partes, fue necesario orientar el campo de observación sobre sus características y comportamientos estructurales y la organicidad que guardan las partes con el todo, siendo relevantes para ello interrogantes como los siguientes: ¿Cuál es la naturaleza y el sentido de la relación de América Latina con la economía mundial y qué papel desempeña en ella la región? ¿Qué representa y cómo se manifiesta la dialéctica desarrollo/subdesarrollo en la región y en un país como México? ¿Cómo se construyen históricamente y qué dimensiones inciden en el subdesarrollo en tanto característica general e histórica de América Latina? ¿Cómo ejercen sus funciones, acciones y directrices de pensamiento los organismos internacionales ante estos procesos?

Lo anterior implica sostener que la(s) parte(s) (América Latina) no se puede(n) pensar sin el todo (economía mundial) y que este mismo todo se alimenta también de las partes; esto es, América Latina y los actores y agentes involucrados en la dialéctica desarrollo/subdesarrollo son tales sólo en relación a procesos de alcance mundial y a las distintas articulaciones que adquiere en ese plano (sobre el llamado principio hologramático del pensamiento complejo y que está ampliamente arraigado en la tradición del pensamiento dialéctico, consúltese Morin, 2001).

A la par de las anteriores perspectivas epistemológicas, como nuestro objetivo consiste en interpretar la evolución del pensamiento difundido por el Banco Mundial en torno al proceso de desarrollo empleamos como tipo o modalidad de investigación propia de la economía aplicada la referida a la literatura comparada y, en gran medida, recurrimos también a la explicación histórico/estructural. Con la modalidad de investigación de la literatura comparada nos aproximamos –evaluando y comparando el fundamento lógico y empírico– a los múltiples argumentos que esboza el Banco

Mundial en sus principales informes y documentos estratégicos respecto a los problemas del mundo y las estrategias necesarias para hacer frente al subdesarrollo, situación que se ejemplifica con el caso de las políticas públicas mexicanas; además, con esta modalidad de investigación nos aproximamos a las polémicas en torno a las estrategias de desarrollo que se suscitan al interior del organismo en cuestión con la finalidad de observar los puntos de inflexión, los matices y los procesos de crisis y transición que experimentan las concepciones sobre el desarrollo predominantes en algún momento histórico. En tanto que la explicación histórico/estructural se utilizó para configurar un entramado de factores y circunstancias causales que brinden suficiente luz en el afán de explicar hechos concretos como los representados por el punto de inflexión que supuso la adopción del *Consenso de Washington* en América Latina y que en el caso de México tiene su punto de arranque en 1982 como respuesta a la *crisis de la deuda*; de tal manera que con dicha modalidad de investigación es posible desentrañar la naturaleza histórica y el sentido de la acción de un organismo internacional como el Banco Mundial.

Para cumplir con los objetivos planteados se realizó un intensivo trabajo empírico –necesario para identificar, reconocer, analizar e interpretar las concepciones sobre el desarrollo difundidas por el Banco Mundial– que consistió en la revisión y análisis de los principales documentos estratégicos de la organización en cuestión, analizando la concepción o las concepciones sobre el desarrollo planteadas y difundidas, identificando los sistemas conceptuales, las estrategias, las directrices y los principios normativos expuestos; además, se identificaron las etapas –enfaticando en las rupturas y continuidades– que atraviesa la evolución del pensamiento del Banco Mundial con base en la transformación de sus ideologías y visiones sobre el desarrollo, y se interpretaron las redes institucionales que se forman en sus interacciones con otros organismos internacionales y, en especial, con los gobiernos nacionales, esto es, se tomaron en cuenta las relaciones institucionales y de poder que el Banco Mundial sostiene con otras instancias y organismos internacionales (Fondo Monetario Internacional, Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo, Banco Interamericano de Desarrollo, Comisión Económica Para América Latina y el Caribe, etc.) que gravitan e inciden en América Latina, así como la convergencia que se gesta con los gobiernos nacionales en torno a la promoción de determinada concepción o concepciones sobre el desarrollo. Estos objetivos de investigación se despliegan a lo largo del capítulo III del presente informe,



el cual se remite al estudio e interpretación del sentido y orientación de los cambios en el pensamiento y estrategias de desarrollo, así como en las agendas de política pública esbozadas y difundidas por el Banco Mundial, de tal manera que se identificaron y categorizaron –con base en sus concepciones sobre el desarrollo– las etapas y momentos por las cuales atraviesa el organismo; reconociendo que todo ello está en función de las transformaciones estructurales y organizacionales experimentadas por el capitalismo. En correspondencia con estos objetivos, en el capítulo I se expone –reconociendo la relevancia del estado del conocimiento en torno a los organismos internacionales– un análisis sobre la naturaleza y comportamiento de estas organizaciones interestatales, el sentido de sus funciones en torno a la dialéctica desarrollo/subdesarrollo y su relevancia en la configuración de un poder epistémico que define concepciones para intervenir en los problemas propios de la economía mundial y la política internacional a través del tejido de entramados institucionales de alcance planetario. En tanto que el capítulo II, puntualiza en el análisis de la estructura organizacional, las funciones y la lógica del pensamiento y la dimensión ideológica del Banco Mundial desde sus orígenes.

Para aprehender la relación orgánica que se presenta entre las estrategias del Banco Mundial y las políticas públicas mexicanas, en aras de estructurar el capítulo IV se revisaron y analizaron sistemáticamente un conjunto de documentos oficiales que en el sistema nacional de planeación de México representan directrices generales para el conjunto de las funciones del aparato de Estado en la dialéctica desarrollo/subdesarrollo. Ese análisis se acompañó de la identificación de los puntos de quiebre por las cuales atravesaron las concepciones sobre el desarrollo esbozadas y difundidas por el gobierno mexicano y se relacionaron con la tensión constante respecto a los cambios experimentados por la sociedad y la economía de esta nación. Estas políticas públicas son las siguientes:

- Primer Plan Sexenal 1934-1940
- Segundo Plan Sexenal 1940-1946
- Proyecto de Inversiones del Gobierno Federal y Dependencias Descentralizadas 1947-1952
- Consideraciones para un Programa Nacional de Inversiones 1953-1958
- Plan de Acción Inmediata 1962-1964
- Programa de Desarrollo Económico y Social de México 1966-1970
- Programa de Inversión-Financiamiento del Sector Público Federal 1971-1976

- Lineamientos para el Programa Nacional de Desarrollo Económico y Social 1974-1980
- Plan Básico de Gobierno 1976-1982
- Plan Global de Desarrollo 1980-1982
- Plan Nacional de Desarrollo 1983-1988
- Plan Nacional de Desarrollo 1989-1994
- Plan Nacional de Desarrollo 1995-2000
- Plan Nacional de Desarrollo 2001-2006
- Plan Nacional de Desarrollo 2007-2012

De este modo, la información a identificar y sistematizar, fueron los argumentos presentados en los documentos estratégicos seleccionados relativos a la concepción o concepciones sustentadas por un organismo internacional como el Banco Mundial respecto al proceso de desarrollo, y la correspondencia de sus planteamientos con las directrices y estrategias establecidas en las políticas públicas mexicanas, de tal manera que se logró desentrañar –a los largo del capítulo IV– varias dimensiones de la naturaleza de su relación orgánica. A partir de esa sistematización de los argumentos fue posible inferir los supuestos ideológicos, las filosofías políticas y económicas, el sentido de sus concepciones y la consistencia, articulación y organicidad de las mismas.

Especialmente, con miras al despliegue del *dominio empírico* referente al objeto de estudio de la investigación se seleccionaron varios referentes histórico/empíricos sobre la incidencia del Banco Mundial en el proceso de desarrollo de México, los cuales remiten a proyectos específicos financiados y asistidos por ese organismo internacional:

- Los proyectos de construcción de infraestructura básica y cuencas hidrológicas emprendidos en varias partes del país y financiados con recursos del Banco Mundial (1949-1970), lo cual implicó una modalidad de planeación del desarrollo regional que privilegió políticas sectoriales.
- Los proyectos para el desarrollo rural integrado (1971-1981) como instrumentos de “lucha contra la pobreza” y como respuesta a la crisis del campo mexicano.
- Las políticas de ajuste y cambio estructural de la economía nacional, específicamente, las estrategias de estabilización, privatización, apertura y redefinición de la regulación económica (1982-2000).

- El nuevo asistencialismo y las políticas sociales compensatorias y focalizadas para atemperar la pobreza extrema (1988-2012).
- El impulso a la participación de la inversión privada nacional y extranjera en el sector energético (1995-2013).
- La diversificación de las estrategias de desarrollo en el Banco Mundial y su asimilación en México (a partir de 1997): los tópicos de las reformas institucionales, el combate a la pobreza, la preservación ambiental (el llamado desarrollo sostenible), el fomento del capital social y la inserción de los países en la economía del conocimiento (políticas tecnológicas y de innovación).

Cabe hacer una última puntualización referida al método y al objetivo principal de la investigación: la identificación y el estudio sistemático de las variadas y diferentes filosofías y teorías económicas, sociales y políticas que fundamentan conceptualmente el diseño de directrices, propuestas, recomendaciones y supuestos normativos difundidos desde los organismos internacionales, está en función del siguiente argumento: las posiciones ideológicas y políticas, así como el ejercicio de las mismas, se configuran a partir de una cosmovisión o concepción del mundo y de la vida constituida por supuestos, conceptos y categorías de alcance filosófico o científico, y por principios de carácter ético que además de nutrir esa praxis política y las intervenciones concretas, dialécticamente, son impulsadas o conformadas por las transformaciones históricas de las sociedades y, especialmente, del modo de producción capitalista. De tal manera que para modelar la sociedad e intervenir en ella, así como para esbozar supuestos normativos que expresen en las políticas públicas un *deber ser*, quienes toman las decisiones en los organismos internacionales y en los gobiernos nacionales, necesitan principios éticos y normativos, así como sistemas epistémico/conceptuales que ayuden a comprender y explicar los problemas públicos y fundamenten las directrices de política pública. Más aún, la concepción del mundo que ostentan los actores y agentes que ejercen la toma de decisiones públicas está en función de las ideologías; la formación académica que poseen; los intereses creados y la condición de clase que representan; las relaciones de poder y las conflictividades sociales en las cuales se desenvuelven y que tienden a configurar con sus acciones; así como de los cambios en la economía mundial y la política internacional.

Lo anterior significa que según sea analizada, interpretada y conceptualizada la realidad nacional y/o mundial, de esa manera se intervendrá en ella y se construirán las posibles soluciones a los problemas públicos; esto es, la incursión de los actores y agentes en la dialéctica desarrollo/subdesarrollo, así como su gestión y conducción, responden a la estructura de pensamiento, concepción y teorización que despliegan sobre la realidad. Lo cual no significa necesariamente que el diagnosticar y teorizar la realidad resuelva los problemas públicos, pues cabe una amplia posibilidad de empeorarlos o profundizarlos a partir de la gravitación de cegueras del conocimiento, la marginación e invisibilización de lo inexplicable e inaceptable, y la posición de clase que manifiestan los sujetos investigadores que ejercen la praxis teórica y los planificadores y consultores que intervienen en el proceso de planeación.

Por último pero no al último, cabe argumentar que nuestra investigación asumió respecto al conocimiento un compromiso que caracteriza nuestra vida profesional, a saber: *no sólo es posible estudiar la realidad social para contarla o narrarla, sino también para transformarla, deconstruirla y trastocar sus fundamentos al desentrañar su naturaleza y dinámica y al concebir al conocimiento como una praxis, una intensidad y un factor dinamizador del cambio social que contribuye a la construcción de la sociedad y de la historia, al tiempo que es fruto de ellas*. A grandes rasgos, además de constituir un mecanismo para la autorrepresentación del ser humano y de su entorno, el conocimiento es relevante porque incide en la construcción social de la realidad; de ahí que concibamos al conocimiento como una praxis que le da forma a la realidad, la modifica y la altera, al tiempo que posiciona al ser humano en el complejo proceso de toma decisiones respecto a la misma.

En este mismo sentido, el conocimiento se construye socialmente, en intensa interacción emocional e intelectual con otros individuos y en constante contrastación con el mundo fenoménico a partir de los puentes dialógicos que se tienden entre la acción social propia del sujeto investigador y sus estructuras ideológicas y sistemas conceptuales; de tal manera que toda construcción de conocimiento se suscita en un entorno de intergeneración y permanente intercambio de ideas, donde se perfila una intensa relación dialógica con investigadores contemporáneos y con pensadores que vivieron en otras épocas y lugares.

Además, como parte de nuestra actitud en la investigación consideramos que ni apología, ni denuncia, ni impugnación es lo que debe caracterizar a las ciencias sociales aún con la carga ideológica consustancial a sus distintas disciplinas. Ni la actitud del apologeta ni la propia del contestatario –preñadas ambas de fuertes dosis de maniqueísmo– nos ayudan en el esfuerzo de desentrañar y aprehender la naturaleza y lógica del mundo fenoménico; sólo contribuye a ello el vuelo creador e imaginativo apoyado en el rigor metodológico y epistemológico para trabajar el *dominio empírico*. Quien hace apología o encubre las desigualdades y las lacerantes y agraviantes condiciones sociales, o las denuncia y se asume como portavoz de los excluidos, puede contar con arenas más elocuentes, incisivas y masivas como los *mass media*, los movimientos sociales, artes como la literatura, el cine, el teatro, la música, la opera, la pintura, entre otras. El conocimiento de la realidad social, aunque es un agente transformador, asume otros ritmos y dinámicas que no son las del empresario, el gobernante, el miembro de alguna facción partidista, el periodista, o del activista de movimientos antisistémicos o de Organizaciones No Gubernamentales; sin embargo, al difundirse, el conocimiento puede incidir en la toma de decisiones en cualquier ámbito de la vida social.

Si la construcción del conocimiento científico es, en esencia, una acción social que supone interacciones e intercambios en un colectivo con objetivos comunes, múltiples son las personas que con su capacidad de escucha, comprensión, motivación, estímulo emocional y sustanciosas ideas y argumentos consolidaron nuestra vocación por estudiar lo social humano y orientar nuestros intereses, inquietudes, placeres, preocupaciones y aspiraciones personales y profesionales. Con relación a nuestra formación teórico/metodológica destacan, a lo largo de ya varios años y durante distintos seminarios, el rigor y el método de la Dra. Alejandra Salas-Porras Soulé; la audacia para compaginar la emotividad y el alto y creativo rigor epistemológico en la sólida reflexión teórica ejercida por la Dra. María Guadalupe Acevedo López; y la disciplina y constancia del Dr. Felipe Torres Torres. Nuestro proyecto de investigación también fue acogido, apoyado y motivado por el Dr. José Luis Solleiro Rebollar y la Dra. Delia Margarita Vergara Reyes en el marco del proyecto de investigación titulado "Una aproximación a la evaluación de las políticas tecnológica y de innovación: propuesta metodológica", auspiciado y financiado por el Consejo Nacional de Ciencia y Tecnología (CONACyT) y la Universidad Nacional Autónoma de México. Relevantes

también fueron los fructíferos intercambios de ideas y argumentos, a lo largo de años, con compañeros y amigos como Rubén Darío Flores Sandoval, J. César Aguirre Juárez, Juan Emmanuel Ferrari Muñoz-Ledo, Samuel Luna Millán y Marcelino Mauricio Ricárdez Cabrera. No menos importantes son los intercambios, motivaciones y comunicaciones bidireccionales sostenidos y gestados con varias generaciones de estudiantes en el marco de los seminarios de Economía política internacional, Sociología económica I y II, y de Desarrollo regional impartidos a lo largo de los años. Incentivos y actividades de docencia e investigación todas ellas, suscitadas en los espacios académicos que facilitan el despliegue de la imaginación creadora y que con grandeza y generosidad nos brinda, cotidianamente, nuestra Universidad Nacional Autónoma de México.

Valiosos también fueron los sustanciosos aportes y aprendizajes logrados en los intercambios con académicos del Posgrado en Economía internacional y desarrollo ofrecido por la Facultad de Ciencias Económicas y Empresariales de la Universidad Complutense de Madrid a lo largo de varios años, y entre los cuales destacan el Dr. Ángel Martínez González-Tablas y su notable perspectiva holística y capacidad de escucha y apertura en el marco del intenso seminario de Economía política mundial, el Dr. Jorge-Oscar Fonseca Castro (Estructura y dinámica de las economías latinoamericanas), el Dr. Antonio Ramos Barrado (La metodología de la economía aplicada), el Dr. Juan Manuel Ramírez Cendrero (Economía del desarrollo. Teoría y políticas), el Dr. Pedro José Gómez Serrano (Desigualdad y cooperación al desarrollo), y el Dr. Luis M. Jiménez Herrero (Economía ecológica y desarrollo sostenible). Mención especial merecen José Antonio Déniz Espinos con quien se protagonizaron intensos diálogos tanto formales en el marco del seminario La Inserción de América Latina en la economía mundial, como en las múltiples conversaciones informales y de pasillo o autobús –sin que él perdiera su visión y tono eruditos– respecto a temas de la realidad social latinoamericana y las ciencias sociales; así como el Dr. Xabier Arrizabalo Montoro y sus estimulantes y frescas ideas y comentarios dentro del seminario Análisis marxista de la economía mundial y en sus labores de tutor y director del Trabajo de Investigación y la Tesis Doctoral.

Finalmente, es de reconocerse y agradecerse ampliamente el incondicional y sincero respaldo y motivación constantes de mi familia –principalmente de mi madre y su silencioso y persistente ejemplo de lucha–, así como la meditada e intensa reflexión

sobre la vida compartida por la Maestra Benita Alcántar Carrillo durante mi adolescencia, y la amistad, compañía, amor y motivación de importantes seres humanos que a lo largo de muchos años se brindaron para contribuir a forjar nuestra personalidad y pensamiento.

# Capítulo I

## La naturaleza de los organismos internacionales y sus funciones en torno a la dialéctica desarrollo/subdesarrollo.

“La prueba de nuestro progreso no es que aquellos que tienen mucho tengan más, sino que quienes tienen demasiado poco tengan más”  
(Franklin Delano Roosevelt).

“Creo en el individualismo... pero solo hasta cuando el individualista empieza a medrar a expensas de la sociedad”  
(Franklin Delano Roosevelt).

“La primera verdad es que la libertad de una democracia no está a salvo si la gente tolera el crecimiento del poder en manos privadas hasta el punto de que se convierte en algo más fuerte que el propio Estado democrático. Eso, en esencia, es el fascismo la propiedad del estado por parte de un individuo, de un grupo, o de cualquier otro que controle el poder privado”  
(Franklin Delano Roosevelt).

“En los días futuros, que tratamos de hacer seguros, anhelamos un mundo fundado en las cuatro libertades humanas esenciales:  
La primera es la libertad de palabra y expresión, en cualquier lugar del mundo.  
La segunda es la libertad de cada persona para adorar a Dios a su propio modo, en cualquier lugar del mundo.  
La tercera es la libertad frente a la miseria, que, traducida en términos mundiales, significa acuerdos económicos que aseguren a cada nación una vida saludable y en paz para todos sus habitantes, en cualquier lugar del mundo.  
La cuarta es la libertad frente al miedo, que, traducida en términos mundiales, significa una reducción a escala mundial del armamento hasta tal punto y de manera tan profunda que ninguna nación esté en situación de cometer un acto de agresión física contra ningún vecino, en cualquier lugar del mundo.  
Esta no es la visión de un milenio lejano. Es una base concreta para una clase de mundo alcanzable en nuestro propio tiempo y en nuestra generación. Esa clase de mundo es justamente la antítesis del llamado "Orden Nuevo" de tiranía que los dictadores procuran crear con el estrépito de una bomba. [...] El orden mundial que buscamos es la cooperación entre países libres, trabajando juntos en una sociedad civilizada y amistosa. Esta nación ha colocado su destino en las manos, las mentes y los corazones de millones de hombres y mujeres libres, y en su fe en la libertad bajo la guía de Dios. La libertad significa la supremacía de los derechos humanos en todo el mundo. Nuestro apoyo se dirige a aquellos que luchan por lograr esos derechos o por mantenerlos. Nuestra fuerza es nuestra unidad de propósito. Para tan alto designio no puede haber otro final, salvo la victoria”  
(Franklin Delano Roosevelt, *Discurso del estado de la unión dirigido al Congreso de los Estados Unidos*, 6 de enero de 1941)

“Nos hemos resuelto a [...] organizar así a las naciones que aman la paz para que, mediante unidad de deseo, unidad de voluntad y unidad de fuerza, puedan estar en la posición de garantizar que ni siquiera comience a surgir otro agresor o conquistador. Por eso, desde el mismo comienzo de la guerra, y en armonía con nuestros planes militares, hemos empezado a colocar los cimientos de la organización general para mantener la paz y la seguridad”  
(Franklin Delano Roosevelt).



## **Introducción.**

La construcción del poder y de los mercados supone una visión geoestratégica y geopolítica sustentada en instituciones que regulan la acción social y la toma de decisiones de los distintos actores y agentes que pretenden posicionar sus intereses e ideologías en la configuración de la agenda pública y la gestión de la dialéctica desarrollo/subdesarrollo; dichas instituciones se materializan en organizaciones que brindan un cauce a las necesidades de conciliación y negociación de dichos intereses. Al no ser viable la posibilidad de estructurar un gobierno mundial, las organizaciones que concretan esa mínima institucionalidad que regula el sistema mundial, el comportamiento del capitalismo, la construcción de mercados y la distribución de la riqueza son los organismos internacionales; entidades éstas que despliegan una división técnica del trabajo en materia cognitiva y de diseño y gestión de la agenda pública, al tiempo que proceden de acuerdo a la correlación de fuerzas que priva en su interior o en las relaciones con su entorno, signado –no pocas veces– por la anarquía y las asimetrías.

Comprender las concepciones sobre el desarrollo que se difunden en los ámbitos nacionales al momento de diseñar y ejercer las políticas públicas, supone asimilar la naturaleza y el comportamiento de los organismos internacionales, en tanto una de las entidades que mayor poder epistémico/ideológico/técnico/financiero despliegan en la definición y atención de los problemas públicos nacionales y/o mundiales.

Esbozado lo anterior y con miras a estructurar el primer capítulo del presente informe de investigación, cabe preguntarnos: ¿Que es un organismo internacional y cuáles son sus principales funciones? ¿Cuál es la lógica de su comportamiento? ¿Cuáles son las contribuciones, conceptos, alcances y limitaciones de las diferentes teorías que estudian a los organismos internacionales? ¿Cuáles serían los mínimos fundamentos a considerar para esbozar una posible economía política de los organismos internacionales? ¿En qué consisten las funciones de los organismos internacionales en torno al proceso de desarrollo? Tras situar la relevancia de estas interrogantes, cabe plantearse como objetivo central del presente capítulo la necesidad de comprender y explicar la naturaleza de los organismos internacionales en tanto sistemas abiertos inmersos en la correlación de fuerzas que suponen las relaciones interestatales, la geopolítica y las transformaciones del capitalismo en tanto modo de producción y procesos civilizatorio. Más que estudiar a los organismos internacionales como sujetos de derecho –veta de investigación ampliamente explorada por el derecho internacional

público— o como apéndices de los intereses de las naciones hegemónicas —perspectiva mecanicista adoptada por algunas teorías de las relaciones internacionales y ciertas vertientes del pensamiento crítico latinoamericano—, lo que pretendemos es concebirllos como sistemas epistémicos, técnicos y financieros que conforman —conjuntamente con otros actores y agentes— redes de poder que inciden en la dinámica de la política internacional, la economía mundial, la dialéctica desarrollo/subdesarrollo y, especialmente, en el proceso de planeación nacional.

A partir de este objetivo, se vertebró este primer capítulo considerando un apartado inicial dedicado a presentar un estado del arte relativo a los distintos estudios y teorías sobre los organismos internacionales; en un segundo momento, exponemos una reflexión en torno al comportamiento e influencia de estas organizaciones interestatales en las relaciones económicas y políticas internacionales; a partir de esto último, se trazan, en un tercer apartado, algunas líneas generales para sentar las bases de una economía política de los organismos internacionales; en el cuarto párrafo se estudian las funciones e intervenciones de estas entidades en la dialéctica desarrollo/subdesarrollo; si los organismos son agentes cruciales en estos procesos, el quinto apartado, expone sus contribuciones en torno a la construcción y difusión de las concepciones sobre el desarrollo; como el abordaje e intervención en este complejo y multifacético proceso supone una división técnica del trabajo altamente especializado de los organismos internacionales, a través del párrafo sexto tratamos de dar cuenta de ello; y, se cierra con una interpretación respecto a la contribución de los organismos interestatales a la creación y expansión de una institucionalidad global para encauzar al capitalismo en tanto modo de producción y proceso civilizatorio.

### **1.- El estado del conocimiento relativo a los estudios sobre los organismos internacionales.**

Las disciplinas del derecho internacional público y de las relaciones internacionales son las áreas del conocimiento que más suelen interesarse por el estudio de los organismos internacionales desde 1945. La primera enfatiza las dimensiones jurídicas que le dan forma al sistema internacional y las segundas privilegian el análisis de las dimensiones políticas y la construcción del poder en dicho sistema.

*El derecho internacional público* señala que los objetivos y funciones de un organismo internacional están dados por su condición de sujeto de derecho en lo

relativo al apoyo que le otorgan los Estados miembros para cumplir con sus finalidades, así como en lo referente a las obligaciones de la organización en la comunidad internacional (un ejemplo de esta abundante literatura se encuentra en Díez de Velasco, 1997; Figueroa, 1989). Se estudian también las facultades y atribuciones jurídicas de los organismos internacionales, así como la jurisdicción sobre la cual despliegan sus acciones; más aún, orientan sus investigaciones a la descripción de la historia, orígenes, estructura y funcionamiento de dichas entidades. A grandes rasgos, esta rama de los estudios jurídicos analiza los orígenes y expansión de los organismos internacionales a partir de la gradual adopción de normas jurídicas en el plano de las relaciones interestatales.

En un principio, la sociología de las relaciones internacionales, a través de los enfoques funcionalista y neofuncionalista predominantes entre las décadas de 1950 y 1970, intentó explicar la emergencia y comportamiento de los organismos internacionales. *La teoría funcionalista* argumentó que los propósitos de la paz y estabilidad mundial están dados por la acción y funciones ejercidas por los organismos internacionales. De ahí que esta teoría, en la perspectiva de David Mitrany (1933 y 1975), se oriente a desentrañar las condiciones que propician, friccionan o nulifican la formación y diversificación de organismos internacionales, así como la relevancia que adquieren los procesos de cooperación internacional e integración regional; y, más que el énfasis en el conflicto interestatal, este enfoque apela al consenso y a los esfuerzos comunes entre los Estados participantes para modificar el rumbo de las relaciones internacionales, de tal forma que estos esfuerzos concertados serían delegados en entidades especializadas que delinearían los patrones de la cooperación internacional a través de una *especialidad funcional*, la cual, al adquirir un mayor grado y al integrarse los Estados en una sola comunidad, disminuye las probabilidades de guerras y conflictos interestatales. De esta forma –para los teóricos funcionalistas–, los organismos internacionales, al estimular la cooperación interestatal mediante acuerdos funcionales –especialmente aquellos relacionados con la atención de los problemas económico/sociales internacionales, garantizan la estabilidad e integración de la comunidad internacional. Mitrany parte del supuesto de que los Estados nacionales están imposibilitados institucionalmente para enfrentar los problemas mundiales; esto es, las mismas divisiones territoriales del mundo impiden apreciar que dichos problemas trascienden las convencionales fronteras estatales, de ahí que sea preciso descubrir los ámbitos que permitan la convergencia de intereses y objetivos comunes para emprender

acciones colectivas, particularmente en rubros sociales, técnicos y económicos; y es la cooperación internacional, a través de la gestión intergubernamental, la que facilitará la intervención en los intereses comunes delineados, es decir, mediante los organismos internacionales se hará frente a los problemas mundiales comunes sobre la base de la función y no del territorio y la soberanía nacional convencional (Haas, 1964). El efecto de derrame o "spill over" también está presente en esta perspectiva funcionalista al plantear que los objetivos logrados en ciertos ámbitos de la cooperación internacional como el técnico y el socioeconómico, tienden a acumularse para –de manera lineal y automática– afectar favorablemente a otros como el político hasta alcanzar una organización funcional del sistema internacional (Mitrany, 1975). Estos organismos internacionales, especializados en la resolución de problemas técnicos y económicos difícilmente enfrentados y solventados por un solo Estado nacional, al ejercer una gestión internacional común sentarían las bases para la construcción de la paz y la disminución de los conflictos interestatales.

A diferencia de la función, la cual es expresión crucial para la persistencia del sistema internacional, los organismos internacionales –en esta perspectiva teórica– tienden a cambiar o variar para adaptarse al tiempo y las circunstancias históricas. Pese a los pioneros aportes de este enfoque, cabe cuestionar el concepto de universalidad, así como la implantación de los conceptos propios del análisis sociológico a los estudios internacionales; situaciones que son serias limitantes para comprender la dinámica de las relaciones económicas y políticas internacionales. Predomina también en este enfoque una visión normativa en el estudio de los organismos internacionales al asumir que estas entidades orientan sus acciones a garantizar la estabilidad política, la paz y la cooperación; idea ésta que no es contrastada ni verificada empíricamente al estudiar el comportamiento interno de los organismos y el distanciamiento que pueden tomar respecto a sus objetivos fundacionales. Más aún, el enfoque funcionalista tampoco detalla o explica las directrices que garantizarían el "spill over" o "derramamiento" de lo técnico y económico a la esfera política, así como la emergencia de los organismos internacionales a partir de la experiencia acumulada.

Por su parte, *la perspectiva neo-funcionalista* propuesta por Ernst B. Haas (1964) también reconoce que los organismos internacionales son estructuras de cooperación orientadas –mediante la integración– a la minimización de los conflictos y la maximización de la colaboración en el sistema internacional. Más que una separación

entre las esferas política y técnico/económica en materia de cooperación internacional – tal como lo proponía la perspectiva funcionalista–, los teóricos neo-funcionalistas consideran que entre esas dimensiones existen correspondencias y conforman un todo articulado, e incluso la misma cooperación en rubros económicos y sociales tiene implicaciones políticas que suponen la cesión parcial de soberanía a los organismos internacionales conformados, así como a las autoridades centrales creadas involuntariamente y que ejercerán una jurisdicción respecto a los Estados que participan en los acuerdos internacionales. Todo ello a través de un "efecto de derrame" político que incide en otros ámbitos.

Complementario al análisis de las relaciones de poder privilegiado por el *enfoque realista de los estudios internacionales*, desde la década de los sesenta del siglo XX, varios estudiosos reposicionan la relevancia de las instituciones en las relaciones internacionales al brindarles a éstas una serie de pautas y estructuras mínimamente estables, al incrementar la información y al hacer previsible el comportamiento de los actores y agentes que intervienen en los esfuerzos de cooperación internacional. De esta forma e inspirada en el nuevo institucionalismo y en el individualismo metodológico, se gesta la *perspectiva teórica de los regímenes internacionales*. Robert O. Keohane (1993), uno de los principales exponentes de este enfoque, identifica una noción estrecha que concibe a los regímenes internacionales como las reglas explícitas, generalmente acordadas por los gobiernos en las conferencias internacionales y por lo regular asociadas con organismos internacionales formales (régimen monetario internacional emanado de los acuerdos de Bretton Woods, el régimen comercial surgido del GATT antes y ahora de la Organización Mundial de Comercio), y ante ello, propone una noción flexible que concibe a los regímenes internacionales no como la institucionalización y el desarrollo de reglas, sino como modelos de comportamiento cooperativo regularizados en la política internacional, es decir, son arreglos que comprenden reglas y normas que orientan el comportamiento de actores y agentes destacados en un tema específico (la Organización de Países Exportadores de Petróleo, los regímenes monetarios y de comercio). En este enfoque se reconoce que como la política internacional se caracteriza por un creciente riesgo e incertidumbre y por carecer de instituciones mundiales, uno de los incentivos de los Estados para demandar regímenes internacionales radica en facilitar la formación de acuerdos mutuamente beneficiosos entre gobiernos, de tal modo que la condición estructural de anarquía no conduzca a una guerra de todos contra todos (Keohane, 1993:154).

Se trata de una perspectiva que se enmarca dentro de las *teorías de la estabilidad hegemónica*, enfoques estos que suponen la creación de un régimen internacional por parte de un Estado hegemónico, así como la persistencia de la hegemonía para facilitar el predominio del régimen, la estipulación de normas y la provisión de bienes públicos mundiales; si la hegemonía de la potencia en turno declina, entonces las instituciones también se debilitan y se tornan vulnerables (Keohane, 1984).

La perspectiva de los regímenes internacionales adopta las metodologías de la teoría de juegos para identificar los estilos de arreglos institucionales construidos por los actores y agentes de la cooperación internacional a partir de sus incentivos, señalando que dichos arreglos son resultado de cálculos individuales de los Estados inspirados en el interés particular y no comunitario; dichos intereses pueden ser compartidos por esos Estados involucrados pero no actúan de manera unida para reivindicarlos debido a que predomina la anarquía y un déficit institucional en el sistema internacional que no propicia la conciliación de objetivos y la formación de beneficios mutuos y compromisos comunes. Se argumenta que los problemas propios de las transacciones de los actores y agentes en la economía mundial y la política internacional suponen costos y no pueden afrontarlos con negociaciones y mecanismos de cooperación bilaterales; de ahí que se asuma que los organismos internacionales multilaterales, al brindar la institucionalidad para resolver las problemáticas, tienden a reducir dichos costos de transacción y a aumentar las posibilidades de rentabilidad. Todo ello en circunstancias de anarquía que mantiene a los Estados en competencia constante y careciendo de una autoridad central y de principios y compromisos compartidos (Para mayores detalles consúltese Keohane, 1982 y 1984). Más aún, los regímenes internacionales, a decir de sus teóricos, brindan cierta estabilidad a los intercambios de los agentes, propician ciertas dosis de información, y ayudan a predecir los comportamientos de los actores y agentes involucrados. Esta serie de argumentos definen a esta teoría como "institucionalista neoliberal"

Cabe destacar que la teoría de los regímenes internacionales muestra imprecisiones y falta de consenso, claridad y contrastación empírica en la definición del concepto de régimen internacional, pues con él pretenden designar a una gran cantidad de fenómenos y procesos singulares de la realidad mundial. Además, la teoría no logra abordar a fondo las relaciones de poder y la faceta política de las instituciones que estudian; ni analizan la interacción y las relaciones orgánicas, en materia de toma de

decisiones, entre las élites políticas nacionales y los funcionariados internacionales. De tal modo que al sobrecargar su propuesta teórica con un concepto ambiguo como el de régimen internacional que utilizan de manera indistinta –no todo acuerdo interestatal es un régimen–, terminan por desatender el análisis y comprensión de los organismos internacionales. Más aún, se trata de un enfoque que no se desprende de la *perspectiva realista de las relaciones internacionales* y que está anclado a la teoría económica neoclásica, especialmente en la vertiente neoinstitucionalista de los costos de transacción, que privilegia el mecanismo de mercado en los desafíos que supone la cooperación internacional, pues –argumentan sus exponentes– mediante las instituciones, los Estados maximizan sus beneficios en el concierto de la anarquía y caos que suponen las relaciones interestatales. A grandes rasgos, la teoría de los regímenes internacionales privilegia –tal como lo hacen las teorías realistas y de la estabilidad hegemónica de las relaciones internacionales– el papel de los Estados, especialmente de los hegemónicos, por encima de otros agentes; al tiempo que no logra esbozar una sociología de las organizaciones internacionales.

*La teoría económica de la regulación* es otra de las perspectivas que desde hace algunas décadas estudia los fenómenos y procesos propios de los organismos internacionales. A contracorriente de la teoría económica neoclásica que adopta un método estático que no considera la relevancia de la historia y que omite la contribución de las instituciones en la asignación de los recursos, los teóricos de la regulación se esfuerzan por relacionar la dinámica del proceso económico con las dimensiones sociales y políticas, facetas estas que se expresan históricamente a través de sucesivos regímenes de acumulación y modos de regulación. Estos teóricos franceses sugieren una regulación conjunta de la cooperación internacional. Los teóricos fundadores de esta perspectiva, a través de la noción de regulación, remiten a los mecanismos de control social que orientan e institucionalizan los compromisos entre la clase trabajadora, el capital (propietarios y gerentes) y el Estado, y que definen las directrices de la producción, la distribución y el consumo. La historia, para esta teoría, está signada por el conjunto de diferentes regímenes de acumulación que no son lineales, sino que entran en crisis y perfilan al crecimiento económico como un proceso desordenado, desequilibrado, autodestructivo y en función de los entramados institucionales, los factores de la producción y las fluctuaciones de los precios. Las relaciones entre las instituciones, las normas y el poder explican el desenvolvimiento del proceso económico en esta perspectiva; esto es, el mercado y el sistema de precios son regulados

no sólo por las leyes de la oferta y la demanda, sino también por las instituciones que, históricamente, crea una sociedad (Para mayores detalles sobre esta teoría véase Aglietta, 1999; Boyer y Salillard, 1997; Boyer, 2007). Si la regulación, en esta perspectiva, consiste en la reproducción de las relaciones sociales signadas por una lógica conflictiva y contradictoria, el modo de regulación es el conjunto de instituciones, normas, pautas de comportamiento, medios de compensación y posibilidades de información que permiten la convergencia del comportamiento de los actores y agentes con el régimen de acumulación, y afectan las relaciones salariales, el crédito, el perfil de la competencia y el sistema monetario.

Más aún, para estos teóricos, la creación de instituciones supone un proceso de constante negociación e intercambio en el que no sólo participan actores racionales –en tanto supuesto de la teoría de juegos aplicada al estudio de las relaciones internacionales–, sino también actores inducidos por decisiones irracionales, inacabadas y contradictorias, en el contexto de un sistema internacional signado por la interdependencia asimétrica, y de un poder jerarquizado donde se polariza una regulación de control poseída por los actores y agentes hegemónicos que dominan la concepción y sanción de las normas, y una regulación autónoma reivindicada por actores y agentes subordinados que tratan de contrarrestar y recuperar esta dominación a través de la renegociación y la evasión de todas aquellas normas que no son aceptadas y legitimadas; de tal modo que esta polarización y confrontación de diferentes racionalidades gestan –a través de un débil compromiso de cooperación respecto a un proyecto común– la llamada *regulación conjunta* (Reynaud, 1988a y 1988b). Como los Estados no garantizan la construcción de acuerdos estables, se pretende una institucionalización a través de un tercer garante –como son los organismos internacionales– que altera los intercambios y crea condiciones para la perpetuación del juego y la canalización de los cambios, lo cual significa que la acción multilateral permite la acción colectiva y la cooperación cuando las relaciones asimétricas bilaterales las asfixian; esto es, los organismos internacionales hacen funcional el juego y perpetúan la expectativa de que los actores y agentes ganarán algo en cierto momento por venir, puesto que no priva en las relaciones internacionales una lógica de ganar/ganar regida por decisiones plenamente racionales.

Especialmente, Michel Aglietta estudia el comportamiento del sistema monetario internacional desde la segunda posguerra y, especialmente, el funcionamiento



del Fondo Monetario Internacional (FMI) ante las recurrentes crisis financieras. Reconoce que este organismo se creó para garantizar las reglas del sistema monetario internacional. Se señala que las competencias y atribuciones del FMI se amplían en la medida que sus estrategias de intervención se redefinen a la luz de cada crisis financiera que se suscita: por ejemplo, bajo el patrón oro/dólar (1950-1971) el organismo se orientó a garantizar un sistema de tipos de cambio fijo y, con la crisis del modo de regulación fordista, el FMI transitó a una función de intermediario financiero entre la banca privada transnacional y los gobiernos deudores; en tanto que para finales de la década de los noventa se afianzó como un prestamista internacional de última instancia. Ante la apertura irrestricta de los sistemas financieros nacionales, que generó crisis financieras recurrentes durante esa década y en aras de procurar la eficiencia del mercado, la escuela francesa de la regulación se pronuncia por adoptar nuevas normas, controlar los mercados y ejercer políticas anti-cíclicas (para mayores detalles sobre estos estudios véase Aglietta y Moatti, 2002). Entre las limitaciones que es posible identificar en la escuela de la regulación destacan su orientación a los análisis estructurales en materia de organismos internacionales y, en general, de la economía mundial; enfoque éste —el estructural— que no logra desentrañar el funcionamiento y comportamiento interno de las entidades intergubernamentales y sus relaciones orgánicas con los funcionariados nacionales.

*La sociología de las organizaciones* es otra disciplina que bien podría arrojar luz sobre la naturaleza, funcionamiento interno y comportamiento de los organismos internacionales. Interesada en entidades como la burocracia, la empresa, la escuela y las iglesias (tal como se observa en Mayntz, 1996), no aborda, al menos de manera amplia y profunda, el análisis y estudio de los organismos internacionales. Al privilegiar un enfoque estructural, la sociología de las organizaciones no logra desentrañar la lógica contemporánea de la cooperación internacional ni de los actores y agentes que convergen en las organizaciones que le dan forma. A diferencia de la teoría convencional de las organizaciones —más orientada al estudio de la empresa y al mejoramiento de su eficiencia (véase por ejemplo Pfeffer, 2000)—, la sociología de las organizaciones extiende sus estudios a otras entidades sociales diferentes a la empresa y logra tender los puentes entre las estructuras y los actores, de tal forma que sitúa entre sus intereses teóricos la necesidad de comprender e interpretar la producción y reproducción de la sociedad. Los fundamentos de la sociología de las organizaciones bien podrían apoyar en el análisis de los organismos internacionales con su entorno y en

el comportamiento interorganizacional, de tal manera que sería posible explicar la formación de *redes globales de toma de decisiones* y asumir que son organizaciones que no actúan ni se comportan de manera aislada, sino que son parte de las redes de poder y que conforman una división técnica del trabajo entre sus burocracias internacionales y expertos en temas de agenda pública y procesos de planeación.

*El pensamiento crítico iberoamericano* es otra vertiente que también estudia a los organismos internacionales. Especialmente, destacan las contribuciones de las ciencias sociales latinoamericanas arraigadas en la amplia tradición de la teoría crítica. Un rasgo común de estos estudios es el análisis de los efectos sociales negativos derivados de la adopción de las políticas de ajuste y cambio estructural en América Latina desde la década de los ochenta. Quizás desde esa época, en las ciencias sociales latinoamericanas —e incluso en la península ibérica (véase por ejemplo Arrizabalo Montoro, 1997)—, organismos internacionales como el Fondo Monetario Internacional y el Banco Mundial adquirieron protagonismo en la literatura y los análisis relativos al cambio de modelo económico tras el reacomodo que supuso la *crisis de la deuda*; sin embargo, más que comprender la esencia de los organismos internacionales, muchos de estos estudios privilegiaron un discurso de impugnación y no se orientaron a comprender la lógica del pensamiento y las concepciones esbozadas en estas entidades intergubernamentales, ni a desentrañar sus tipos organizativos ni su funcionamiento interno y el comportamiento de los actores que toman las decisiones en materia de política pública. Si bien múltiples son los invaluable estudios (por ejemplo: Saxe-Fernández, 2003; Saxe-Fernández y Delgado-Ramos, 2004 y 2005; Corbalán, 2002; Toussaint, 2006) orientados a la explicación de los efectos negativos derivados de las estrategias deflacionarias difundidas en América Latina por entidades como el Banco Mundial y el Fondo Monetario Internacional, cabe destacar que no desentrañan del todo la naturaleza y el sentido de las concepciones difundidas y el pensamiento esbozados por estos organismos internacionales, así como la manera en que inciden en el diseño de las políticas públicas nacionales. Aunque existe una intervención y un disciplinamiento (Corbalán, 2002) de los gobiernos latinoamericanos ante los condicionamientos que imponen organismos como el Banco Mundial y que conducen a procesos de desnacionalización integral tal como ocurrió con México (Saxe-Fernández, 2003) en el marco de un imperialismo de nuevo cuño emprendido por los Estados Unidos en la región (Saxe-Fernández y Delgado-Ramos, 2004 y 2005) o un golpe de estado

permanente que reproduce y profundiza la pobreza en los países subdesarrollados (Toussaint, 2006), lo que no consideran estos planteamientos y que también se suscita en América Latina es la histórica compenetración de las burocracias y élites políticas nacionales con las directrices estipuladas por los organismos internacionales y su funcionariado; se trata de una *comunidad epistémica* que entreteje lazos y compromisos muy estrechos a partir de una formación académica común y de un genuino convencimiento sobre la ideología y las estrategias a seguir en su afán de crear una institucionalidad de alcance mundial sobre la base de la armonización, homogeneización y estandarización de políticas públicas orientadas a consolidar la expansión e integración de la economía mundial y de hacer funcionales las desigualdades y asimetrías sociales al interior de los países y entre ellos.

Estas contribuciones, al privilegiar la impugnación, no logran –salvo la notable excepción de las obras de Lichtensztejn y Baer (1982) y Lichtensztejn (1986)– estructurar un sistema conceptual original que permita trascender el discurso lineal y de protesta que observa en organismos internacionales como el Banco Mundial, el Fondo Monetario Internacional y la Organización Mundial de Comercio una muletilla a la cual atribuirle la génesis de las políticas de ajuste y cambio estructural desde la década de los ochenta en América Latina; al respecto, una frase se convirtió en lugar común dentro de las ciencias sociales latinoamericanas: organismos financieros internacionales como el Fondo Monetario Internacional y el Banco Mundial "imponen" –en colusión con el gobierno de los Estados Unidos y la banca privada transnacional– políticas económicas a los gobiernos de la región. Un discurso lineal como éste, evade desentrañar la complejidad que está detrás de las relaciones orgánicas suscitadas entre los funcionariados internacionales y las élites políticas nacionales, las cuales –tal como ocurrió en varios países latinoamericanos durante las décadas de los ochenta y noventa– se compenetraron y comprometen fervorosamente con un discurso ideológico y normativo que pretende contribuir a la estandarización, armonización y homogeneización de políticas públicas a escala global en aras de apuntalar la integración y expansión global del capitalismo.

A grandes rasgos, los estudios sobre los organismos internacionales transitaban del predominio de las investigaciones jurídicas propias del derecho internacional público, así como de las descripciones generales propias de los análisis históricos, al estudio de los temas de la cooperación internacional –por oposición al generalizado tema del conflicto–; ello no significó desafiar la perspectiva normativa, estática y

estructuralista con la cual se estudiaba –al menos hasta la década de los años ochenta del siglo XX– a los organismos internacionales, aunque la prioridad de los investigadores de las relaciones internacionales ya no consistió en esbozar programas y proyectos de cooperación, sino en desentrañar la naturaleza, comportamiento y dinámica de los procesos de negociación y cooperación internacional entre Estados que defienden a ultranza sus intereses particulares.

Entre las teorías y metodologías que abundan –sobre todo en el estudio de las relaciones internacionales, pero no sólo en ello– son la teoría de la estabilidad hegemónica, la teoría de la elección racional (*rational choice*), la teoría de juegos y las teorías del régimen en la academia anglosajona, el supuesto del *dilema del prisionero* introducido por Robert Axelrod (1984), orientadas, todas ellas, a la comprensión de la cooperación internacional desplegada en un contexto interestatal anárquico en el que intervienen actores y agentes egoístas.

Durante las últimas tres décadas, esta proliferación de enfoques, sobretudo en la academia anglosajona, canalizó sus esfuerzos al estudio de la redefinición del multilateralismo, el análisis de la crisis y deficiencias del Sistema de la Organización de las Naciones Unidas, el financiamiento multilateral del desarrollo y el papel de los organismos financieros internacionales; así como los desafíos que plantea la apertura y democratización de los organismos internacionales ante las cambiantes relaciones económicas y políticas internacionales. Aunque los objetos de estudio se amplían, siempre será pertinente abordar y profundizar en un sin fin de temáticas que ayuden a comprender los alcances de la acción social y las dimensiones del poder de los organismos internacionales en el marco de las contradicciones, continuidades y rupturas que caracterizan al sistema mundial, así como la incidencia de esas entidades en el multifacético proceso de diseño y ejercicio de las políticas públicas nacionales.

## **2.- El comportamiento de los organismos internacionales y su incidencia en la economía mundial y la política internacional.**

Como parte de su propia naturaleza y objetivos fundacionales, los organismos internacionales configuran estructuras institucionales orientadas a modelar, catalizar, proyectar y legitimar la estructura económica mundial, las relaciones interestatales y sus contradicciones fundamentales. Más aún, los organismos internacionales, tanto las instituciones de Bretton Woods como el conjunto del Sistema de la Organización de las

Naciones Unidas (ONU), despliegan, desde sus orígenes, una serie de funciones y acciones que procuran –en el marco de la correlación de fuerzas y de las asimetrías suscitadas entre las naciones– moderar y encauzar la dialéctica desarrollo/subdesarrollo; siendo estas instituciones importantes nichos que apoyan la concentración y apuntalamiento del poder a nivel mundial, así como entidades catalizadoras de las asimetrías internacionales y los efectos desestructurantes propiciados por el capitalismo en tanto modo de producción y proceso civilizatorio.

Los organismos internacionales –en tanto espacios de decisión para la configuración, manipulación y difusión de nuevos simbolismos, valores y prácticas– contribuyen a la creación de normas y pautas de comportamiento que definen regímenes internacionales a partir de la conciliación y negociación entre los Estados que ceden porciones importantes de su soberanía y que delegan –en esas entidades– asuntos y problemáticas que desbordan la jurisdicción nacional. Se trata de entidades que proporcionan una mínima y necesaria institucionalidad de alcance mundial que moldea las estructuras económicas y político/jurídicas, y rige la acción de los actores y agentes hegemónicos que intervienen en la valorización y revalorización del capital. Es de destacar también que los organismos internacionales se forman a través de tratados, cartas o estatutos, poseen personalidad jurídica propia y distinta a la de los Estados miembros, están integrados por sujetos de derecho internacional y dotados de órganos permanentes que despliegan funciones de deliberación en sesiones plenarias (la Asamblea General de la Naciones Unidas o la Junta de Gobernadores del Banco Mundial), funciones ejecutivas permanentes o semipermanentes, y las funciones administrativas y de representación emprendidas por una Secretaría General o una Presidencia con carácter permanente. Más aún, los organismos internacionales se gestan a partir de la voluntad soberana de los Estados, entidades éstas últimas que son sus principales y exclusivos miembros, y que se organizan para enfrentar permanentemente el desafío que supone la cooperación, el conflicto, la asociación y la coexistencia en las relaciones internacionales signadas por la interdependencia, la anarquía, el multilateralismo y la desigualdad. Es de puntualizar que los organismos internacionales no son poderes superiores a los Estados ni mucho menos un supra-Estado, sino que regulan la acción colectiva de las entidades nacionales, brindan cierta institucionalidad a las relaciones internacionales y abren ciertas posibilidades de negociación, acuerdos, consensos y conciliación de intereses –muchas veces en disputa– entre los Estados miembros. En suma, son los organismos internacionales los ámbitos donde se delibera

buena parte de los asuntos y problemáticas relacionados con la política internacional, la economía mundial, la seguridad global, los desequilibrios ambientales, el subdesarrollo y los desastres humanitarios.

Los organismos internacionales tienen como cimiento de sus normatividades, funciones y comportamientos a los regímenes internacionales; pero a su vez –y dialécticamente hablando–, los regímenes internacionales no son posibles ni se materializan sin la acción y funciones de una organización internacional que los promueva y difunda.

Entre otras características, los organismos internacionales se diferencian –siguiendo a Rafael Calduch Cervera (1991)– por su internacionalidad, manifestada por la diversa procedencia nacional de los miembros y la jurisdicción y competencias que, tras su acción y el alcance de sus instituciones, se despliegan en el ámbito de las relaciones internacionales; más aún, tal como se mencionó en el párrafo anterior, se caracterizan también por la formación de estructuras orgánicas permanentes que se oponen a lo temporal y transitorio de otras expresiones de relaciones internacionales y que reúnen recursos humanos altamente calificados, infraestructura física, lineamientos jurídicos y recursos económico/financieros de procedencia pública para incidir en las temáticas y problemas que le corresponden, así como en objetivos de la economía mundial, la política internacional y la seguridad planetaria también considerados de largo plazo. Los organismos internacionales, siguiendo a este mismo autor, despliegan también cierta funcionalidad al ejercer competencias y funciones que regulan y perpetúan a la sociedad internacional, de tal forma que estas entidades se gestan para responder a la necesidad de complementar las funciones de los gobiernos y de solventar los límites territoriales, jurídicos y jurisdiccionales impuestos por los mismos Estados nacionales. Además, los organismos internacionales asumen una relevancia jurídica dada por el acuerdo de voluntades gestado entre los miembros y por las actividades permanentes de la organización; esta relevancia jurídica internacional directa supone el acto constitutivo mismo de la organización, sus normatividades internas y las normas propias de sus interacciones y vínculos con otros actores y agentes de las relaciones internacionales (para mayores detalles sobre estas características consúltese Calduch, 1991: capítulo 8). Cabe mencionar que en aras de cumplir con sus objetivos, la personalidad jurídica de los organismos internacionales, a decir de los estudiosos del derecho internacional público, es diferente de la poseída por los Estados miembros, al

tiempo que también le dota a esas entidades de la capacidad para ejercer derechos y asumir obligaciones; más aún, las decisiones tomadas en los órganos internos no son atribuidas a los Estados miembros, de manera individual o colectiva, sino que le corresponde asumirlas a los propios organismos internacionales.

Matizando el tema de las funciones de los organismos internacionales, es posible identificar las siguientes: a) constituirse en foros internacionales para la resolución de controversias y conflictos, la negociación diplomática, la disponibilidad de información que oriente dichas negociaciones y la fluidez o la trabazón de la comunicación entre las delegaciones; así como para la introducción de debates públicos, principios, símbolos y prácticas; b) diseñan, vía la negociación interestatal y la aprobación de declaraciones y convenciones, normas y reglas de alcance mundial que regulan la acción social de múltiples actores y agentes; c) introducen mecanismos para el control y sanción que garanticen el cumplimiento de las normas creadas; d) contribuyen a la acción colectiva mundial; e) incorporan a nuevos actores y agentes en las relaciones internacionales; f) conforman espacios para la investigación, la generación de nuevos conocimientos y la construcción de estadísticas que orientan, en su conjunto, la toma de decisiones y el diseño de políticas públicas nacionales; g) relacionado con lo anterior, concentrar, controlar y difundir información y conocimiento; h) coordinar a los Estados miembros en el ejercicio de las estrategias de política pública; i) gestionar programas internacionales de asistencia humanitaria, financiera y técnica; j) el despliegue de una *diplomacia del desarrollo* a través de proyectos de cooperación internacional y la asistencia técnica; y, k) apuntalar las estructuras de poder y dominación que modelan y moldean al sistema mundial y a la institucionalidad global. Muchas de estas funciones conducen a que los organismos internacionales no sólo respondan a la incidencia de los Estados hegemónicos, sino que conforman un ámbito propio dotado de cierta autonomía técnica, epistémica y política a través de las decisiones que adoptan sus órganos ejecutivos y las *comunidades epistémicas* (concepto éste introducido por Haas, 1992) conformadas a su interior y con su entorno al atraer a múltiples expertos y especialistas en temas de la política internacional y la economía mundial, quienes por cierto controlan las normas, la información, las técnicas y los conocimientos altamente especializados.

Cabe mencionar que sin las funciones y contribuciones de los organismos internacionales resulta imposible configurar regímenes internacionales que faciliten la coordinación de acciones colectivas globales que incidan en la estructuración de la

política internacional y en la regulación de la economía mundial. Uno de sus principales objetivos consiste en procurar y promover la homogeneización, armonización, coordinación y estandarización de las políticas públicas –en especial de la política económica– a escala planetaria; de ahí que desplieguen importantes capacidades epistémicas orientadas a la investigación de las problemáticas mundiales y nacionales, la reflexión teórica en torno al proceso de desarrollo, y a la construcción de datos estadísticos que apoyan la toma de decisiones y la hechura y ejercicio de la agenda pública en el plano nacional. En tanto espacios globales, la constelación de organismos internacionales se erigen en influyentes espacios de decisión y poder que condicionan – al poseer cierta concepción de la realidad y regirse, en no pocas ocasiones, por criterios antidemocráticos y antipopulares– el diseño de las políticas públicas en múltiples países subdesarrollados, afectando con ello la vida de amplios sectores de la población mundial.

Aunado a sus esfuerzos para la proyección, estabilización y legitimación de la estructura económica mundial, los organismos internacionales desempeñan –tras cumplir con la función de generar conocimientos teóricos, estadísticos, empíricos y técnicos– un importante papel en la construcción y promoción de fundamentos y directrices que modelan los alcances y naturaleza de las estrategias y políticas de desarrollo al interior de los países. Ello se expresa en la formación de *comunidades epistémicas* integradas por el funcionariado de los mismos organismos internacionales, académicos de *universidades globales*, consultores pertenecientes a think tanks, y funcionarios de gobiernos nacionales que comparten códigos de comunicación y conducta, así como cosmovisiones y sistemas conceptuales en torno a desafíos y problemáticas específicas de la realidad mundial.

En suma y tomando en cuenta lo anterior, para nuestros objetivos resulta relevante enfatizar que los organismos internacionales se estructuran como entidades que ejercen una destacada influencia en la conducción y gestión de la dialéctica desarrollo/subdesarrollo a través de su poder epistémico derivado de importantes recursos humanos y económicos destinados a la investigación de los problemas mundiales, así como de las relaciones de poder que despliegan entre los ministerios y sectores estratégicos de los gobiernos nacionales. Además, los organismos internacionales representan la arena donde se disputan los variados intereses y el control político de las instituciones nacionales y mundiales.



Puntualizado lo anterior y para los fines de nuestra investigación, esbozamos una noción del concepto de organismo internacional: entiéndase por organismo internacional a aquel sistema abierto u organización intergubernamental duradera y surgida por asociación voluntaria entre Estados que alcanzan un acuerdo internacional y ceden porciones de su soberanía para atender y encauzar intereses comunes y problemas mundiales mediante una acción colectiva multilateral o transnacional, de tal modo que se erige como un instrumento de aprendizaje y cooperación internacional a través de entramados institucionales y jurídicos –distintos y a la vez complementarios a los propios de los Estados miembros– que le permiten desempeñar funciones de gestión y regulación de la política internacional, la economía mundial, la seguridad planetaria y los problemas sociales que acechan a amplias porciones de la humanidad. Así pues, los organismos internacionales son entidades que brindan un escenario para remontar los problemas de coordinación entre Estados, así como cierta estabilidad y persistencia a la cooperación interestatal en el marco de la lógica contradictoria de un sistema internacional constantemente tensionado por la dialéctica de la integración/fragmentación; y que, a la par de esta función normativa, contribuyen a perfilar y modelar las estructuras y redes de poder y dominación que le dan forma al sistema mundial y a la inserción –no siempre armoniosa– de las sociedades nacionales en el concierto de las asimétricas relaciones internacionales. En tanto ámbitos para la toma de decisiones estratégicas, los organismos internacionales se sustentan en procesos de socialización y relaciones de intersubjetividad escenificadas por actores y agentes diversos que pretenden posicionar su discurso, ideologías e intereses en aras de concentrar información, imponer normas y pautas de comportamiento, lograr una legitimación, desplegar mecanismos de control sobre las poblaciones intervenidas u otros Estados y, en suma, apuntalar el poder de la *red hegemónica global*.

### **3.- Hacia una economía política de los organismos internacionales.**

Los organismos internacionales, al ser parte de las estructuras de poder y dominación, contribuyen a la orientación, contención y gestión de la política internacional y la economía mundial, creando una institucionalidad que condensa múltiples intereses y que define y redefine las pautas de comportamiento y conducta de los actores y agentes que conforman el sistema mundial.

Si retomamos el supuesto de Karl Polanyi (1992) relativo al *doble giro o movimiento*, es posible reconocer empíricamente la inexistencia del mercado autorregulado, puesto que se presenta más bien como una utopía. Dentro de su teoría de la historia económica, Polanyi argumentó que en un primer movimiento se presenta una expansión y profundización del intercambio económico y el mecanismo de mercado, muchas veces signado por un carácter desbocado y destructivo de lo social; ante ello, en un segundo giro o movimiento, la sociedad se organiza políticamente para contener esa lógica desbocada y colocar diques (entramados institucionales) para su defensa. En este sentido, resulta posible argumentar que los organismos internacionales, al tiempo que institucionalizan el proceso económico y propician, modelan y reconfiguran la expansión de la economía mundial y su naturaleza contradictoria signada por la polarización y una integración/fragmentación, contribuyen también, a través de sus instituciones y conocimientos, a contener el carácter desestructurante del mecanismo de mercado y los intercambios comerciales.

Al menos en sus orígenes, tanto el Sistema de la Organización de las Naciones Unidas como las organizaciones de Bretton Woods fueron parte del pacto social de la segunda posguerra que procuró un mínimo equilibrio –no sin contradicciones ni altibajos– entre el Estado, el mercado y la sociedad organizada; al tiempo que se erigieron en agentes importantes de la acción colectiva planetaria para corregir los desequilibrios propios de la estructura económica mundial.

Más aún, comprender los alcances de los organismos internacionales supone considerar las interacciones entre el mecanismo de mercado, los fenómenos del poder y la relevancia que adquiere la información en la construcción de ambos, de tal forma que es posible identificar facetas geopolíticas y geoestratégicas en su acción social con miras a perpetuar las asimetrías y desigualdades propias del sistema mundial y, específicamente, de las relaciones capitalistas de producción; finalidad ésta que precisa asumir las distintas aristas y vertientes de la cooperación internacional como una totalidad orgánica que lo mismo convierte en pilares a la asistencia humanitaria que puede restablecer la estabilidad política y la seguridad pública en naciones o regiones enteras; la estandarización y armonización de las políticas económicas nacionales; el impulso de procesos de integración económica; el refinanciamiento de la deuda externa de los países pobres; la difusión del discurso de la democratización política; a la preservación de los recursos naturales y el medio ambiente, entre muchas otras

directrices normativas. Sin el conjunto de estas y otras dimensiones de la cooperación internacional resultaría imposible apuntalar y profundizar las estructuras económicas y políticas mundiales, y –específicamente– el proceso de valorización y revalorización del capital; es más, tal vez ninguno de los ámbitos de intervención de los organismos internacionales es ajeno al imperativo de la expansión y profundización del capitalismo, así como de la construcción de una red de poder mundial.

En estos procesos, las burocracias y los funcionarios internacionales son relevantes, pues son ellos quienes concentran conocimiento e información valiosos para la toma de decisiones y cuentan con la capacidad de negociación y los contactos necesarios para imponer y difundir una ideología y un discurso, así como para contribuir a la formación y expansión de las estructuras de poder que definen los causes de la política internacional, la economía mundial y de no pocos ámbitos de las políticas públicas nacionales.

La toma de decisiones relativas a la configuración de la agenda pública, tanto en el ámbito nacional como en el internacional, están en función de la dinámica del proceso económico; las transformaciones estructurales y organizacionales del capitalismo; los agentes que controlan la geopolítica mundial; la configuración de las instituciones formales e informales y la correlación de fuerzas en torno a ellas; la incidencia de los grupos de presión ligados a poderes fácticos como el empresariado, las iglesias, el crimen organizado y los medios masivos de difusión; las comunidades epistémicas que concentran conocimientos y profesionistas altamente especializados; así como del posicionamiento de los intereses de las organizaciones no gubernamentales y los movimientos sociales antisistémicos.

Sin embargo, más que brindar una visión acabada en torno a una economía política de los organismos internacionales, lo que se pretende con este apartado es incitar al despliegue de futuras investigaciones orientadas a desentrañar las regularidades y la naturaleza del comportamiento y dinámica de los organismos internacionales, tanto en su organización interna como en sus interacciones con otras entidades nacionales o internacionales, reconociendo su contribución a la formación y expansión de las estructuras de poder que delinean la intervención del Estado, la construcción de mercados, la lógica del proceso económico y, especialmente, la distribución de la riqueza.

#### **4.- Las funciones de los organismos internacionales en torno a la dialéctica desarrollo/subdesarrollo.**

Sin ánimo de caer en un relato normativo que sólo describa los atributos positivos de los organismos internacionales en el ámbito de sus intervenciones relacionadas con el mejoramiento de la calidad de vida, cabe señalar la necesidad de comprender e interpretar las funciones de estas entidades en la dialéctica desarrollo/subdesarrollo.

Si bien el sistema de organismos internacionales atiende fenómenos y problemáticas tan variadas como la violencia política, las crisis económico/financieras, la deuda de las naciones pobres, el combate a la pobreza, las migraciones masivas, los refugiados, el resurgimiento de los nacionalismos y fundamentalismos, las guerras y conflictos étnicos, la violación de los derechos humanos, la manipulación de la energía atómica y nuclear, la irradiación de la pandemia del VIH/SIDA, las hambrunas, las catástrofes y desastres naturales, entre muchos otros, su finalidad última radica en encauzar la tensión y las relaciones contradictorias entre el proceso de desarrollo y el subdesarrollo, en tanto su contraparte y complemento. Mas que erradicar las asimetrías y contradicciones consustanciales a la economía mundial y la política internacional, los organismos internacionales orientan sus funciones y acciones a configurar estructuras que perpetúan el *status quo* en sus bases fundamentales –particularmente las referidas a la acumulación de capital y la irradiación del poder mundial– y que impulsan ciertos procesos de transformación social para mejorar las condiciones de vida de poblaciones marginales que en situaciones extremas podrían convertirse en "multitudes peligrosas" – sea en el África Subsahariana asediada por el VIH/SIDA y la pobreza extrema, el Asia Meridional o las regiones rurales y los cinturones de miseria de las ciudades latinoamericanas– que demanden el cambio sistémico; sin embargo, esas transformaciones sociales, al ser paliativos, no comprometen la relativa y manejable estabilidad del sistema mundial, pero sí logran poner en entredicho su cohesión social.

Si la dialéctica desarrollo/subdesarrollo asume una naturaleza contradictoria, polarizada, polarizante y necesariamente complementaria, al respecto la principal función de los organismos internacionales –con sus matices respectivos que no analizaremos por falta de espacio– consiste en configurar y apuntalar una mínima institucionalidad que contribuya a la reproducción del proceso económico en su conjunto y, especialmente, de las relaciones económicas internacionales y la geopolítica mundial. Estos entramados institucionales y las relaciones de poder que en ellos se

expresan, se orientan a regular los diversos y hasta contradictorios intereses de los actores y agentes socioeconómicos y políticos que intervienen en la definición de los problemas públicos y la configuración de la agenda pública; de tal manera que el objetivo radica en evitar que las desigualdades entre las naciones y al interior de las sociedades se desborden y tornen inviable la continuidad de la vocación expansiva del mecanismo de mercado y la gravitación de las estructuras de poder que lo sustentan.

Tanto la asistencia humanitaria como la asistencia técnica y financiera que brindan varios organismos internacionales, así como las negociaciones y las deliberaciones diplomáticas que en su seno se despliegan, tienen como finalidad última el acelerar, retardar, potenciar o friccionar la dialéctica desarrollo/subdesarrollo, de tal manera que ante la estratificación del sistema mundial se garantice una mínima cohesión social e interestatal que facilite la estructuración y reproducción de las relaciones capitalistas de producción y los acuerdos que perfilan la distribución de la riqueza.

Más aún, como los organismos internacionales poseen un amplio poder epistémico capaz de generar en sus centros de investigaciones una serie de conocimientos especializados, estadísticas y sistemas conceptuales en torno a los temas relacionados con el proceso de desarrollo y expresados en documentos estratégicos cuyos lectores y receptores principales son los funcionarios de los gobiernos nacionales y locales; contribuyen, mediante esa función epistémica, a definir los problemas públicos, brindar panoramas generales que sustenten la toma de decisiones en distintos niveles de la administración pública, y –en general– a modelar el proceso de planeación (sobre esta función profundizamos en los capítulos II y III del presente informe de investigación).

A través de ese poder epistémico, los organismos internacionales delinean un discurso y una ideología que, basados en supuestos normativos sustentados teórica, ética y empíricamente, y/o sólo motivados por buenas intenciones, brindan legitimidad a sus intervenciones y funciones operativas, así como a esa estratificación que caracteriza a la política internacional y la economía mundial. Sin ese discurso ideológico –del cual el concepto de desarrollo se encuentra preñado desde 1949– sería impensable la coordinación de la acción colectiva mundial, las negociaciones diplomáticas, la conciliación de los intereses defendidos y promovidos por los Estados miembros, la intervención en los procesos de planeación nacional, e incluso la misma canalización de recursos técnicos y financieros hacia las sociedades necesitadas de asistencia. Este

discurso ideológico –aunado a los sistemas epistémico/conceptuales con los cuales se identifican los organismos internacionales– sustenta también las concepciones sobre el desarrollo expresadas, implícita o explícitamente, en los documentos estratégicos que difunden.

### **5.- La relevancia de los organismos internacionales en la configuración de las concepciones sobre el desarrollo.**

A la par de sus contribuciones a los esfuerzos de cooperación internacional y de la asistencia humanitaria y técnico/financiera que brindan, los organismos internacionales contribuyen a construir un sistema epistémico/conceptual que, a través de sus directrices normativas y de política pública, orienta la acción de los funcionariados internacionales y de las burocracias nacionales.

Quizás el espacio de decisión que mayor luz arroja en torno a la reflexión sobre el proceso de desarrollo y su relación con la planeación nacional, es el brindado por los organismos internacionales. En dichos espacios –al propiciar la convergencia de centenares de expertos en distintas disciplinas– se introducen temáticas novedosas que contribuyen a definir problemas públicos y agendas de gobierno, al tiempo que se marcan las pautas de las estrategias a seguir por los funcionariados nacionales respecto a las problemáticas que caracterizan a la economía mundial, las relaciones internacionales y las formas en que las sociedades nacionales se insertan a éstas.

De los Foros, Cumbres, Decenios y Conferencias protagonizados y promovidos por organismos internacionales salieron a la escena pública temáticas que, en su momento, fueron novedosas y que abrieron causas de análisis entre la academia y una amplia veta para el ejercicio de la planeación nacional entre gobiernos de distintas latitudes: pensemos en la introducción y/o expansión de la forma de vida industrial entre los países subdesarrollos durante las décadas de los cincuenta y sesenta del siglo XX (Banco Mundial, CEPAL, etc.); la sistematización –desde la década de los setenta– de un discurso y de estrategias de política en materia de degradación del medio ambiente, la crisis ecológica global y la urgencia de procurar una sostenibilidad que no comprometa el futuro de la humanidad (el conjunto de la Organización de las Naciones Unidas); la difusión –durante las décadas de los setenta y ochenta– de estrategias de política económica para la contención de la crisis estructural del capitalismo y la crisis fiscal que asedió al Estado de orientación keynesiana (FMI y Banco Mundial); la

introducción de reformas institucionales para apuntalar las medidas del *Consenso de Washington* hacia finales de la década de los noventa (Banco Mundial y CEPAL); las estrategias de "lucha contra la pobreza" en distintos momentos de su trayectoria (Banco Mundial, ONU y CEPAL); la atención a los rezagos sanitarios y educativos en amplias poblaciones de África, Asia y América Latina (Organización Mundial de la Salud y UNESCO); la reforma de la arquitectura de los sistemas financiero y monetario internacionales ante las crisis económico/financieras de finales de la década de los noventa (FMI y CEPAL); la medición del desarrollo humano (Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo); la provisión de bienes públicos globales (PNUD, Banco Mundial, entre otros); la organización autogestiva de las comunidades locales y su activo papel en la política social (PNUD y Banco Mundial); la reivindicación de los derechos de la mujer (ONU); el reconocimiento del patrimonio cultural, histórico y artístico de la humanidad (UNESCO); la exclusión y marginación padecida por los niños (UNICEF); la crisis de desempleo (Organización Internacional del Trabajo); los desafíos planteados por los intercambios comerciales (Conferencia de las Naciones Unidas sobre Comercio y Desarrollo-UNCTAD y Organización Mundial de Comercio), entre muchas otras temáticas más.

A partir de estos desafíos y problemáticas identificados y teorizados, los organismos internacionales construyen directrices y estrategias de política para atenderlos e intervenir en la modificación de la correlación de fuerzas; es en esas directrices y estrategias donde expresan ciertas concepciones sobre el acontecer de las sociedades nacionales, el comportamiento de la economía mundial y el rumbo de la política internacional. Dichas concepciones, además de contar con una faceta positiva mediante la cual explican la dinámica de los fenómenos que son del interés del organismo internacional en cuestión, poseen una vertiente normativa que supone una ética y un *deber ser* en torno al mundo fenoménico explicado.

Más aún, en la configuración de las concepciones sobre el desarrollo en el plano nacional desempeña un papel crucial la gravitación del sistema epistémico/conceptual difundido desde los organismos internacionales al introducir muchas de las temáticas señaladas en los párrafos anteriores, así como el perfil que adoptan las estrategias de política pública seguidas por los gobiernos nacionales. Con dicho sistema epistémico/conceptual, los organismos internacionales pretenden homogeneizar el lenguaje mediante el cual se abordan las problemáticas identificadas y se delinean las posibles soluciones, y –con ello– atraer a sus márgenes el discurso propio de otros

actores y agentes socioeconómicos y políticos –afines o antagónicos– que buscan influir en la planeación nacional. De ahí que sea necesario destacar que en la difusión de las concepciones de los organismos internacionales desempeñe un papel importante la dimensión ideológica del desarrollo, pues a través de ese discurso legitimador se pretende la conciliación de intereses en el plano internacional y la convergencia o cooptación en los sistemas políticos nacionales.

Estas concepciones sobre el desarrollo diseñadas y difundidas desde los organismos internacionales se hacen sentir con mayor determinación cuando los gobiernos nacionales en situación desventajosa solicitan asistencia técnica y financiera en temas concretos que resultan complejos y desbordan sus alcances. De ahí que la información y conocimientos provistos por los funcionarios de los organismos internacionales, orienten la toma de decisiones de los gobiernos nacionales, sin que ello implique un proceso lineal y mecánico, de arriba hacia abajo, sino uno de ida y vuelta en el cual los funcionarios nacionales que representan intereses ante las entidades intergubernamentales suministran también conocimientos, estadísticas e información sobre fenómenos concretos del acontecer nacional, y es allí donde comienzan a estructurarse las *redes globales de toma de decisiones* en materia de agenda pública.

#### **6.- La red de organismos internacionales como totalidad orgánica: notas para comprender su división técnica del trabajo.**

Las variadas y distintas funciones que desempeñan los múltiples organismos internacionales incentiva el reparto de tareas y la coordinación entre estos, de tal manera que se estructuran en red y se comportan como una totalidad orgánica e interrelacionada a partir del ámbito específico de la realidad que les corresponde investigar, atender o financiar.

Específicamente, la división técnica del trabajo de las burocracias internacionales está en función de los objetivos fundacionales de los organismos, sus áreas de atención e intervención, y de las concepciones sobre el desarrollo que en el transcurso de su historia se gestan a su interior. De ahí que todo organismo internacional tenga su razón de ser y despliegue acciones puntuales que le dan sentido a su posición en la red de burocracias internacionales. Esto es, existe –preservando cada uno su idiosincrasia, ideología y la correlación de fuerzas a su interior– un reparto de las labores intelectuales, ejecutivas, administrativas, legales y operativas en cuanto a la



intervención de la red de organismos internacionales en la dialéctica desarrollo/subdesarrollo, de tal manera que se evitan los traslapes de funciones y se procura una coordinación de la acción colectiva mundial y de la cooperación internacional; orientado todo ello a la armonización, estandarización y homogeneización de políticas públicas –particularmente de las políticas económicas– a escala planetaria.

Si la prioridad de la red de organismos internacionales consiste en perfeccionar la mínima institucionalidad que facilite la expansión e integración global del capitalismo, al menos desde la década de los ochenta del siglo XX las políticas económicas deflacionarias se posicionan –sin que ello suponga un determinismo economicista– como una de las prioridades y como un eje rector y articulador del conjunto de directrices, estrategias y políticas públicas recomendadas a los gobiernos nacionales, de tal modo que no son eclipsadas –pero sí articuladas de manera funcional y complementaria– ni por la política social, la política ambiental, las recomendaciones en materia educativa, la asistencia humanitaria y sanitaria, las misiones de paz y las negociaciones diplomáticas, ni por las acciones para restablecer la estabilidad política en naciones con instituciones frágiles, etc.

Así, tenemos que algunos organismos internacionales como el Fondo Monetario Internacional, el Banco Mundial, la Organización Mundial de Comercio (OMC), el Banco Interamericano de Desarrollo (BID), la UNCTAD, entre otros, se especializan en la realización de estudios, el manejo de estadísticas, la estipulación de directrices, las negociaciones y los esfuerzos de coordinación en lo relativo a la agenda económica y comercial; en tanto que entidades como el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) orientan sus esfuerzos –tras realizar mediciones innovadoras a través del Índice de Desarrollo Humano– al llamado desarrollo social vía la expansión de las capacidades y atendiendo problemáticas relacionadas con la medición del desarrollo humano (PNUD, 1990 y 2010); la financiación del desarrollo humano (PNUD, 1991); la vinculación entre la libertad política, el desarrollo humano, los mercados globales, las naciones pobres y las instituciones globales para el siglo XXI (PNUD, 1992); la participación popular, la gobernabilidad y las organizaciones comunitarias (PNUD, 1993); las nuevas dimensiones de la seguridad humana, la paz y el desarme, y la necesidad de un nuevo proyecto de cooperación para el desarrollo (PNUD, 1994); la reivindicación de la igualdad de género y la valoración del trabajo de las mujeres (PNUD, 1995); la relación entre el crecimiento económico y el desarrollo humano (PNUD, 1996); el desarrollo humano y las necesarias políticas para la

erradicación de la pobreza (PNUD, 1997); la modificación del consumismo y su relación con el desarrollo humano (PNUD, 1998); las tensiones que supone la relación entre la globalización y el desarrollo humano (PNUD, 1999); la reivindicación de los derechos humanos (PNUD, 2000); las contribuciones de los avances tecnológicos al desarrollo humano (PNUD, 2001); la gobernabilidad democrática (PNUD, 2002); la cooperación internacional en torno al logro de los Objetivos de Desarrollo del Milenio (PNUD, 2003); las libertades culturales (PNUD, 2004); las relaciones entre la Ayuda Oficial para el Desarrollo, los procesos comerciales y la seguridad (PNUD, 2005); las relaciones de poder, la pobreza y la escasez de agua (PNUD, 2006); la cooperación internacional y la atención al cambio climático (PNUD, 2007); las migraciones internacionales (PNUD, 2009); la vinculación entre la equidad y la sostenibilidad (PNUD, 2011); y los procesos de integración económica y el protagonismo renovado de las naciones del sur del mundo (PNUD, 2013).

Desde un organismo como el PNUD –y otros más– se coordinan gran parte de las acciones de cooperación internacional emprendidas por la Organización de las Naciones Unidas y, según la temática de la cual se trate, se relaciona con otras entidades como el Programa de las Naciones Unidas para el Medio Ambiente (PNUMA), la Organización Mundial de la Salud (OMS), la Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura (UNESCO), el Programa de las Naciones Unidas para los Asentamientos Humanos (PNUAH), el Programa Mundial de Alimentos (PMA), el Fondo de Población de las Naciones Unidas (UNFPA), entre otros. Cada organismo internacional contribuye al debate de ideas y a la conformación de las *comunidades epistémicas* desde el área de especialidad que le corresponde y con los expertos y profesionistas que se precisa para estructurar el andamiaje de los sistemas epistémico/conceptuales que se posicionan y difunden desde los Foros, Cumbres, Conferencias y Reuniones Anuales, y que generan documentos suscritos –regularmente– por los Estados miembros.

## **7.- La contribución de los organismos internacionales a la gestación y consolidación de una institucionalidad global.**

Es necesario concebir a los organismos internacionales como sistemas abiertos que entran en contacto con otras organizaciones, asumiendo una lógica interna propia que se rige por la correlación de fuerzas y que interactúa con el entorno, de tal manera que se

conforman redes de organismos internacionales que apuntalan la proyección de una institucionalidad global y de lo que denominamos como *red hegemónica global* –o red global de agentes hegemónicos– que configura y jerarquiza las estructuras de poder y las decisiones en las relaciones políticas y económicas internacionales. Sin embargo, cabe puntualizar que son ciertos funcionarios con amplias facultades, poder y concentración de información dentro de los organismos intergubernamentales, quienes participan de manera más activa e incisiva en estas redes regidos por las diferencias de intereses, los códigos de conducta y comunicación compartidos, las tensiones que provocan las negociaciones, y los conflictos suscitados con algún Estado miembro o con otros organismos internacionales con los cuales colaboran en el marco de su división técnica del trabajo. Esta *red hegemónica global* incide en ámbitos como la configuración, continuidad y cambios de la mencionada institucionalidad global y las normas y pautas de comportamiento que de ella emanan y que son relativas a la dinámica de la política internacional y la economía mundial; el diseño, ejercicio, operatividad y gestión de proyectos para la cooperación internacional, lo cual supone una, no pocas veces complicada, coordinación entre el funcionariado de los organismos internacionales, los gobiernos nacionales, las administraciones locales/regionales y las Organizaciones No Gubernamentales en diversas temáticas como la atención a refugiados políticos, el calentamiento global y el cambio climático, la pandemia del VIH/SIDA, etc.; encauzar las asimetrías, contradicciones y la polarización propias de la política internacional y la economía mundial; y, la definición de los problemas públicos y la planeación nacional; ámbito éste último que es parte de los objetivos de nuestra investigación, puesto que entre los organismos internacionales como el Banco Mundial y los tomadores de decisiones en los gobiernos nacionales se gestan relaciones orgánicas que es necesario estudiar.

Como no es factible la formación de un gobierno mundial con el poder suficiente para atender todas y cada una de las problemáticas y desafíos que suponen la economía mundial, la política internacional y las relaciones interestatales, desde la segunda posguerra –y con mayor intensidad durante las últimas décadas– se apostó a crear un entramado institucional que regule distintos ámbitos de las relaciones internacionales y que defina las pautas de comportamiento de los distintos actores y agentes socioeconómicos y políticos involucrados en la toma de decisiones relativas a la agenda pública nacional e internacional. De tal manera que los organismos internacionales, así como sus instituciones y normas, son los contornos del mar que supone la economía

mundial y la política internacional y en el cual navegan los buques portacontenedores (las naciones desarrolladas) y las pequeñas barcas (los países subdesarrollados) en una relación plenamente asimétrica.

La misma vocación expansiva y planetaria del capitalismo amerita –y con mayor amplitud e intensidad durante los últimos seis lustros– de reglas del juego que abarquen al mayor número de actores y agentes; sin estas reglas –resultado de la conciliación, la fricción y la negociación entre los funcionariados nacionales e internacionales influidos por una correlación de fuerzas y un entorno– el capitalismo, en tanto modo de producción y proceso civilizatorio, no contaría con los necesarios y mínimos mecanismos de cohesión social que permitan a los actores y agentes hegemónicos gestionar las demandas de los (contra)poderes que muestran proyectos alternativos de sociedad; menos aún sería viable la acumulación de capital y la generalización de estilos de vida y consumo *ad hoc*. Sólo una institucionalidad de alcances globales tendería las redes para canalizar –por causas medianamente controlables– las desigualdades, polarizaciones y contradicciones que supone el proceso económico y la construcción del poder desde la geopolítica.

Esta institucionalidad global –que se encuentra constantemente en construcción y reconfiguración– facilita la fluidez y distribución de la información, en tanto uno de los principales factores de los procesos de regulación de la política internacional y la economía mundial. Sin esa información sería difícil la toma de decisiones en materia de agenda pública y la articulación de pautas de comportamiento y normas que regulan a los actores y agentes socioeconómicos y políticos; además, estos entramados institucionales garantizan el control y concentración del conocimiento especializado y facilitan las acciones cognitivas y geoestratégicas de las *comunidades epistémicas* en la construcción del poder y de los mercados.

En suma, la institucionalidad global, a la cual contribuyen de manera importante –pero no sólo– los organismos internacionales, condensa los regímenes, las normas y pautas de comportamiento, la información, el conocimiento especializado, la centralización de las decisiones en materia de política pública, los mecanismos de poder y dominación, la Ayuda Oficial para el Desarrollo y demás mecanismos de financiamiento, así como el control de espacios globales de decisión en los cuales los organismos intergubernamentales despliegan sus alcances y capacidades diplomáticas y negociadoras.

### Consideraciones finales sobre el capítulo.

Interpretada la relevancia de los organismos internacionales y el sentido de su acción social, cabe destacar que una de sus más amplias facultades es la incidencia en la dialéctica desarrollo/subdesarrollo a través de proyectos de cooperación internacional y la asistencia técnica y financiera en distintas esferas de la realidad, y –particularmente– mediante la labor epistémico/cognitiva que despliegan a través de la investigación y elaboración de estadísticas sobre múltiples fenómenos y problemáticas nacionales y mundiales. Esta función epistémica y la vocación normativa de los organismos sustentan –en parte– las concepciones sobre el desarrollo que se debaten en su seno y se difunden para influir en los procesos de planeación nacional.

A su vez, los organismos internacionales poseen el poder suficiente para incidir en las transformaciones del capitalismo y en la configuración de una mínima institucionalidad que las regule, acelere o contenga; de tal manera que coadyuvan a estipular las reglas del juego en el cual participan múltiples actores y agentes políticos y socioeconómicos para definir la construcción de mercados y las formas que adopta la distribución de la riqueza.

Es de destacar que la red de organismos internacionales no es homogénea, sino que muestra marcadas diferencias a su interior no solo en cuanto a las tareas y funciones que desempeñan las distintas partes que la integran, sino también en cuanto al pensamiento y al peso que despliegan en las posibilidades de *gobernanza mundial* y en la correlación de fuerzas dentro de las relaciones económicas y políticas internacionales.

Aunque es generalizado el argumento de que los organismos internacionales representan y velan por los intereses de las naciones hegemónicas, no siempre es así, puesto que fracciones importantes de sus funcionariados y burocracias logran perfilar cierta autonomía al posicionarse ventajosamente en las *redes globales de toma de decisiones* que atraen a variados actores y agentes capaces de protagonizar procesos de negociación/conciliación/fricción/disputa en torno a las posibilidades de agenda pública. En ciertas ocasiones, los funcionariados internacionales, al alcanzar esa relativa autonomía, se distancian de los intereses explícitos y de los *hidden goals* de las élites políticas de los países hegemónicos, y conforman intereses relativos a una comunidad más compacta que ejerce la toma de decisiones y que puede integrarse por académicos prestigiados, líderes del sector financiero, altos directivos de Organizaciones No Gubernamentales globales, miembros de think tank's influyentes, ex funcionarios y

antiguos gobernantes, líderes de partidos políticos de distinto signo ideológico, dirigentes empresariales, entre muchos otros provenientes de distintas nacionalidades y regidos por ideologías y códigos de comunicación compartidos.

Reconocido lo anterior, cabe reiterar la necesidad de profundizar en la elaboración de una economía política de los organismos internacionales que tome en cuenta el sentido de su acción social en los procesos de construcción de mercados y distribución de la riqueza; el proceso de toma de decisiones a su interior y en sus relaciones orgánicas con los gobiernos nacionales; sus relaciones con el entorno y con otras entidades intergubernamentales; el papel que desempeñan en las estructuras de poder y en la regulación de la economía mundial, la política internacional y la seguridad planetaria; el poder epistémico y la concentración de conocimiento a su interior; así como su capacidad de *teledirección* en cuanto al diseño de la agenda pública y las concepciones sobre el desarrollo que son consustanciales a los procesos de planeación nacional.



## Capítulo II.

### **El Banco Mundial: estructura organizacional, funciones y lógica de su pensamiento, estrategias y acciones relativas a la planeación y fomento del desarrollo.**

“La vida no es la que uno vivió, sino la que uno recuerda y cómo la recuerda para contarla”  
(Gabriel García Márquez, *Vivir para contarla*).

“La salud económica de cualquier nación es una cuestión propia de todos sus vecinos, tanto cercanos como lejanos”  
(Franklin Delano Roosevelt, *Discurso en la inauguración de la Conferencia Monetaria y Financiera de las Naciones Unidas*).

“Existen, por supuesto, muchas razones para proporcionar ayuda encaminada a promover el desarrollo, entre otras la expansión del intercambio, el fortalecimiento de la estabilidad internacional y la reducción de las tensiones sociales. Pero a mi juicio la justificación principal de la asistencia para el desarrollo es de carácter moral. A través de toda la historia de la humanidad se ha aceptado el principio –por lo menos en teoría– de que los ricos y los poderosos tienen la obligación moral de ayudar a los pobres y los débiles. Este principio es la piedra angular del concepto de comunidad, de toda comunidad: la comunidad de la familia, la comunidad de la aldea, la comunidad de la nación, la propia comunidad de naciones”  
(Robert S. McNamara, *Discurso ante la Junta de Gobernadores del Banco Mundial*, Nairobi, Kenia, 24 de septiembre de 1973).

“Ni nosotros en el Banco, ni nadie tiene respuestas muy claras sobre cómo hacer llegar la nueva tecnología y otros insumos a más de 100 millones de granjeros en pequeño, especialmente a aquellos que trabajan en zonas áridas. Tampoco podemos determinar con precisión los costos. Pero sabemos lo suficiente como para comenzar. Concedamos que hay que asumir ciertos riesgos. Tendremos que improvisar y ensayar. y si algunos de los experimentos fracasan, tendremos que aprender de ellos y comenzar de nuevo”  
(Robert S. McNamara, Intervención sobre la llamada Revolución Verde).

### **Introducción.**

El fin de la Segunda Gran Guerra abrió la posibilidad para el tejido y estructuración de nuevas relaciones internacionales que definieron los causes que adoptarían la economía mundial y la política internacional durante el resto del siglo XX; al tiempo que los entramados institucionales contruidos por aquel entonces bajo el liderazgo de los Estados Unidos, se orientaron al cultivo de una legitimidad que permitiera, por un lado, contener la amenaza ideológica de la Unión Soviética y, por otro, a facilitar la acumulación de capital de la empresa privada en un contexto de expansión del ciclo



económico mundial. Esta legitimidad, en el caso de los Estados Unidos y Europa, la brindó la consolidación del Estado de bienestar y las promesas sembradas por el liberalismo en tanto ideología política y económica. Para el mundo subdesarrollado, se creó y difundió una ideología especial que se ajustase a sus necesidades económicas y políticas, y legitimara las decisiones y acciones de las élites nacionales compenetradas con los intereses externos que gravitaban en esas naciones; esta ideología fue la del desarrollo.

El conjunto de organismos internacionales y, especialmente, el Banco Mundial se encargaron de configurar y difundir esta ideología del desarrollo y, con ello, abrieron amplios espacios de influencia en las naciones subdesarrolladas, movilizaron cuantiosos recursos financieros, e incidieron en el proceso de planeación realizado por los gobiernos de estos países. A partir de la mencionada división técnica del trabajo creada entre los organismos internacionales, la intervención en la dialéctica desarrollo/subdesarrollo implicó, desde finales de la década de los cuarenta, la irradiación de un intenso debate internacional respecto a las posibilidades de mejora de las condiciones de vida de amplios segmentos de la población del sur del mundo a partir de la adopción de acciones colectivas dirigidas por los Estados; más aún, desde aquellas décadas, la generación de directrices normativas por parte de los organismos internacionales fue una constante, al grado de ejercer un peso importante en la definición de las agendas públicas. Sin embargo, el perfil y sentido de esta intervención y diseño de directrices cambian históricamente.

Comprendidos estos puntos, para organizar el presente capítulo, planteamos los siguientes interrogantes: ¿Cuál es el sentido de los objetivos, funciones y acciones de un organismo internacional como el Banco Mundial? ¿Cuáles son los orígenes y manifestaciones de la ideología del desarrollo, y cómo la adopta el Banco Mundial y moldea sus funciones en atención a ella? ¿Cuáles son y cómo se manifiestan los factores, circunstancias, agentes y fuentes que modelan el pensamiento y estrategias del Banco Mundial? ¿Cuáles son los sistemas conceptuales y los supuestos normativos que le brindan cohesión al pensamiento del Banco Mundial y guían sus funciones centrales? Para responder a estas preguntas, el objetivo central del presente capítulo consiste en identificar y analizar las principales funciones del Banco Mundial, reconociendo y desentrañando los alcances de su pensamiento en la orientación y sentido de la toma de decisiones y sus acciones relacionadas con el proceso de planeación nacional.

Para desagregar el presente capítulo se expone un primer apartado que remite a los orígenes, composición y evolución de las organizaciones de Bretton Woods, enfatizando en la estructura y funciones del Grupo del Banco Mundial; en un segundo momento, presentamos una reflexión en torno a la introducción e institucionalización internacional de la ideología del desarrollo; en el tercer apartado, analizamos la posición y papel que desempeña el Banco Mundial en el conjunto de organismos internacionales que inciden en el proceso de planeación ejercido por los Estados que recurren a la asistencia cognitiva, técnica y financiera de estas entidades; a partir de ello, se esboza un análisis e interpretación relativos a las fuentes, factores, circunstancias sociohistóricas y agentes socioeconómicos y políticos que influyen en la configuración del pensamiento y concepciones sobre el desarrollo esbozados y difundidos por el Banco Mundial; y se cierra con un primer acercamiento general a los sistemas teórico/conceptuales y los supuestos normativos que son parte del pensamiento y estrategias de desarrollo difundidos por el Banco a lo largo y ancho del mundo subdesarrollado.

A grandes rasgos, a través de este capítulo pretendemos llegar a una interpretación del sentido de las funciones del Banco Mundial en tanto agente político que incide en el *making policy* y en la construcción del poder en los márgenes de las relaciones internacionales; agente económico/financiero que pretende regular, encauzar y reformar la economía mundial; y *agencia cognitivo/epistémica* que construye conocimientos teóricos y estrategias para orientar, proyectar y legitimar la dialéctica desarrollo/subdesarrollo.

### **1.- Génesis, composición y evolución de las instituciones de Bretton Woods: el Banco Mundial y el Fondo Monetario Internacional.**

La Conferencia Monetaria y Financiera de las Naciones Unidas realizada en el complejo hotelero de Bretton Woods en New Hampshire (Estados Unidos), entre el primero y el 22 de julio de 1944, no significó un acontecimiento histórico marginal, sino la gestación y expansión de un nuevo orden político y económico mundial por aquel entonces, urgente ante la posible derrota de las potencias del Eje Berlín-Roma-Tokio, en el contexto de la Segunda Gran Guerra; concesión ésta que se perfiló a cambio de una consolidación económica y la hegemonía político/diplomático/militar de los Estados Unidos. Las prioridades de la Conferencia de Bretton Woods se orientaron a estabilizar

los precios de las materias primas, regular las relaciones comerciales y financieras internacionales, a procurar la estabilidad de las unidades monetarias y el suministro de crédito entre las naciones asistentes, sin lo cual, sería imposible la reconstrucción de Europa y Japón.

Así nacieron el Fondo Monetario Internacional (FMI) y el Banco Internacional de Reconstrucción y Fomento (BIRF); este último conocido actualmente como el Grupo del Banco Mundial. La creación de ambas organizaciones en aquellos años, tenía como telón de fondo la necesidad de alejar el fantasma de la crisis y la depresión que se cernió sobre la economía mundial durante la década de los treinta; depresión económica que sólo fue desterrada con el mecanismo de la guerra que abrió una nueva fase expansiva. Los estadistas de aquella época –especialmente Harry Dexter White y John Maynard Keynes– comprendieron que sólo la creación de instituciones reguladoras de las finanzas y el comercio internacional garantizaría la paz que permitiese al capitalismo cumplir con las expectativas generadas desde finales del siglo XVIII con la consolidación y difusión de la ideología liberal.

Se trató, con estas instituciones, de perfilar un nuevo orden económico internacional regido por la proyección del poder de los Estados Unidos y por una versión renovada de la ideología del libre mercado, para aquellos años piloteada por las corporaciones norteamericanas en expansión. En tanto que hacia las últimas décadas del siglo XX y principios del siglo XXI, las organizaciones de Bretton Woods son parte de la *red hegemónica global* que dirige la gestión de la expansión e integración planetaria del capitalismo.

Si bien los objetivos de las dos organizaciones de Bretton Woods son diferentes –y no por ello contrarios–, durante las últimas décadas sus funciones tienden a complementarse, traslaparse y entrecruzarse. El Banco Mundial no sólo otorgó préstamos para proyectos de infraestructura y la satisfacción de necesidades sociales durante las últimas décadas, sino que amplió su intervención con los programas de ajuste estructural; los cuales precisan de la aprobación financiera del FMI. En ciertos momentos, existieron distinciones entre las funciones de ambos organismos; por ejemplo, el FMI atendería el comportamiento de fenómenos macroeconómicos nacionales, tales como el déficit presupuestario, la inflación, la política monetaria, la deuda externa y el déficit comercial; mientras que el Banco Mundial se enfocaría a los problemas estructurales, el destino del gasto público por parte de los gobiernos, las instituciones financieras nacionales, las políticas comerciales y el mercado laboral. Sin

embargo, la ilimitada incidencia del FMI en las últimas décadas fue constante al considerar, sin contrapesos ni refutaciones teóricas y empíricas, que todo fenómeno y problemática estructural afecta la dinámica del conjunto de la economía.

### *1.1.- La composición y las principales funciones del Grupo del Banco Mundial.*

En un primer momento, el Banco Mundial tuvo como objetivo fundacional contribuir a la configuración de un nuevo orden en los sistemas monetarios, financieros y comerciales del mundo. El rasgo principal de este objetivo fue reconocer la necesidad de proveer un mecanismo para la transferencia de recursos financieros de los países industrializados con miras a estimular la reconstrucción de Europa Occidental y Japón. Originalmente, el Banco Mundial debía actuar como intermediario en el mercado mundial de capitales a fin de canalizar recursos para la expansión económica en condiciones concesionarias. Aunque en sus inicios, el BIRF fue el organismo más débil, limitado en sus recursos y actuaciones y con las funciones más ambiguas de las dos entidades surgidas de los Tratados de Bretton Woods, al menos desde la década de los cincuenta, su desempeño es crucial para comprender el rumbo y la lógica de las políticas públicas en los países subdesarrollados. Se cuenta que el consenso expresado en estos Tratados indicaba que el Banco Mundial no sería la pieza clave del sistema monetario y financiero internacional, que el predominio de poder de los Estados Unidos en las decisiones del organismo sería incuestionable y sin contrapesos, y que la participación de los banqueros y el mercado financiero norteamericanos condicionaría la provisión de fondos y la misma dirección y gestión del Banco (Lichtensztein y Baer, 1982 y 1986), lo cual no significa que exista una plena identificación entre este organismo y el gobierno y la banca estadounidenses. Estos motivos hacen que múltiples voces argumenten que una entidad como el Banco Mundial es una extensión de la hegemonía estadounidense apuntalada con la bonanza económica y el crecimiento de la producción norteamericana detonadas a partir de la Segunda Gran Guerra y que se valió también del desplazamiento definitivo de Gran Bretaña como potencia articuladora del sistema mundial.

Inicialmente, las funciones del Banco Mundial se orientaron al impulso de la reconstrucción de los países europeos devastados por la Segunda Gran Guerra, omitiendo así sus objetivos fundacionales relativos al fomento económico, y sólo con el paso de los años, y conforme lo primero carecía de importancia, se privilegian las

actividades promotoras del financiamiento para el crecimiento económico de los países subdesarrollados; este viraje se explicó a partir de la mayor presencia de estos países como miembros del Banco, a factores como el crecimiento económico de Alemania y Japón y a la racionalización de la ayuda bilateral de los Estados Unidos al padecer un creciente déficit fiscal y de la balanza de pagos que condujo a canalizar esos recursos principalmente hacia los objetivos de su seguridad nacional (Lichtensztein y Baer, 1982:15 y 16).

El control de la organización y la toma de decisiones del Banco está en función de las acciones dadas por el tamaño de la economía nacional de los países miembros. De esta forma, los Estados Unidos poseen el 16,11% de los votos, mientras que Japón concentra el 7,87%, Alemania el 4,49%, el Reino Unido y Francia el 4,31% respectivamente (Banco Mundial, 2007). Para el 2007, año en que se calculan oficialmente estos porcentajes, naciones como China, Brasil, Rusia y la India no alcanzan un porcentaje ni siquiera del 4%, siendo que ocupan, respectivamente, el lugar segundo, sexto, octavo y décimo entre las economías más grandes del mundo.

El conjunto de los países miembros del Banco Mundial se organizan, a través de sus representantes, en la llamada Junta de Gobernadores integrada por Ministros de finanzas y desarrollo que se reúnen una vez al año para tomar las decisiones fundamentales del organismo. Las decisiones operativas y cotidianas son adoptadas por los Directores Ejecutivos que se desempeñan constantemente en la sede de Washington y que en el caso de los cinco primeros accionistas les corresponde la nominación de un representante para ese cargo, mientras que el resto de los miembros son representados por 19 Directores Ejecutivos; los 24 representantes se reúnen dos ocasiones por semana para supervisar las funciones del Banco y deliberar y decidir en torno a temas como las directrices de política, los créditos y las garantías, los presupuestos administrativos y los aspectos financieros, así como las estrategias de intervención en los países. El Presidente del Grupo del Banco Mundial es el funcionario que preside las reuniones del Directorio Ejecutivo y responde por la administración y gestión general del organismo; regularmente es ciudadano estadounidense y es elegido por cinco años con posibilidad de repetir en su cargo (datos consultados en Banco Mundial, 2007). Con 185 países miembros actualmente (38 naciones lo componían en sus orígenes), el Banco Mundial tiene su sede en Washington, D. C. (Estados Unidos) con 7 000 empleados provenientes de distintas disciplinas y áreas del conocimiento, además de alrededor de 100 oficinas representativas en el mundo dónde laboran cerca de 3 000 personas.

El Grupo del Banco Mundial cuenta con cinco brazos operativos: el Banco Internacional de Reconstrucción y Fomento (BIRF), que obtiene sus recursos mediante la colocación de fondos en los mercados internacionales de capital, y orienta sus créditos y asistencia técnica para el desarrollo a los países miembros que cuentan con ingresos medios en África, Asia y América Latina; la Asociación Internacional de Fomento, conformada por 166 miembros y creada en 1960, obtiene sus fondos de las aportaciones realizadas por los países desarrollados y atiende a los países más pobres a través de donaciones y créditos libres de interés; la Corporación Financiera Internacional, fundada en 1956 con la finalidad de incentivar el crecimiento de la inversión directamente productiva, actuar en la creación de financieras y en el impulso de mercados de capitales locales, y realizar inversiones en acciones que en el futuro serán trasladadas a la iniciativa privada, esto es, se orienta a promover el crecimiento económico de los países subdesarrollados mediante el financiamiento de inversiones del empresariado privado, así como a brindar asesoría y asistencia técnica a gobiernos y empresas interesados en emprender, con dichos fondos, todo tipo de proyectos empresariales en los países subdesarrollados; el Organismo Multilateral de Garantía de Inversiones, impulsa la inversión extranjera en los países subdesarrollados a través de la canalización de garantías a las empresas extranjeras contra pérdidas que se gesten por causas y riesgos ajenos a las actividades comerciales, además de brindar asesoría técnica a los gobiernos para atraer este tipo de inversión productiva; y, el Centro Internacional de Arreglo de Diferencias Relativas a Inversiones, brinda herramientas y asesoría técnica para dirimir los conflictos entre las empresas extranjeras y los gobiernos del país donde residen las inversiones.

Con miras a que los recursos asignados a cierto proyecto o programa se encuentren disponibles para algún país, el Banco Mundial exige que se cumplan ciertas condiciones que se consideran necesarias para que los fondos se utilicen adecuadamente. Estas condiciones operativas de los préstamos se dividen en: 1) aquellas que poseen componentes operativos como costo, periodo de gracia y plazo de amortización, y que tienden a diferir entre cada entidad del Grupo del Banco Mundial; y, 2) otro tipo de condiciones consistentes en que el país sea capaz de cubrir los costos de operación, cumpla y satisfaga con sus obligaciones del servicio de la deuda, y realice aportaciones razonables al financiamiento de su programa de inversiones. Con ello, se pretende que un proyecto aprobado por el Banco derive en una tasa de rentabilidad

equivalente a las vigentes en el mercado; además de financiar una parte de la expansión futura del proyecto, sin comprometer el pago de la deuda y los costos de operación. En cuanto al ejercicio del proyecto, se estipulan medidas relativas a la licitación internacional que procura convocar a distintas empresas interesadas en su ejecución, así como a los consultores que realizan la evaluación y análisis del proyecto, mismos que serían aprobados por el propio Banco. Durante varias décadas, esta estrategia de préstamos se caracterizó por su destino sectorial; especialmente aquellos préstamos relacionados con la construcción de infraestructura básica (Lichtensztein y Baer, 1982) y el fomento industrial.

Paralelamente a lo anterior, es de destacar que el Banco Mundial asume distintas –y a la vez complementarias– aristas que le dan forma a sus principales funciones. En tanto agente político, el Banco Mundial incide, por un lado, en la configuración de las relaciones políticas internacionales a través de la formación y promoción de regímenes internacionales que regulan la vinculación entre los Estados y el mercado, así como en la perpetuación de las asimetrías de poder y negociación; más aún, a través de la *teledirección*, el organismo influye políticamente al intervenir en la toma de decisiones y el diseño de la agenda pública nacional de muchos Estados miembros que recurren a sus servicios de asistencia técnica y financiera.

Como entidad financiera, el Banco despliega importantes capacidades con el fin de conceder préstamos y asistencia técnica para la adecuada adopción de los proyectos financiados vía créditos –especialmente concedidos por el BIRF– en materia de servicios públicos y reformas económicas, y mediante donaciones y préstamos concedidos por la Asociación Internacional de Fomento para reducir la pobreza; además, como parte de sus funciones financieras, el Banco despliega una labor de intermediación entre los países desarrollados que desean realizar donaciones o créditos, tras la firma de acuerdos bilaterales o multilaterales, para beneficiar a naciones que pueden enfrentar crisis fiscales o presupuestarias derivadas del grillete que supone el servicio de la deuda o de la destrucción generada por las guerras y las catástrofes naturales; dichas transferencias son colocadas en un fondo fiduciario administrado por el mismo Banco. Más aún, a través del Organismo Multilateral de Garantía de Inversiones, se orienta a generar, mediante su capacidad financiera, las condiciones para la atracción de inversiones extranjeras en los países subdesarrollados. Dentro de esta función, destaca también la supervisión de donaciones del mismo Banco como las otorgadas por el Servicio de Donaciones para el Desarrollo destinadas a la innovación

en materia de tecnologías y paradigmas que contribuyan a la resolución de problemas sociales.

Una tercera función que despliega el Grupo del Banco Mundial –no menos importante que las dos anteriores– es la de posicionarse como *agencia cognitivo/epistémica* capaz de construir conocimientos sobre la realidad mundial y sus principales problemáticas. Es esta la función que mayor interés despierta para los propósitos de la presente investigación, pues con ella, el Banco Mundial genera acervos de conocimientos que brindan luz en la identificación y definición de los problemas públicos, así como en la toma de decisiones relativas a la dialéctica desarrollo/subdesarrollo. Desde sus centros de investigaciones, el Banco Mundial se inserta en el debate teórico/académico generando sistemas conceptuales para comprender y explicar –no pocas veces con ópticas homogeneizadoras, estrechas y encasilladas– la dinámica y problemáticas propias de la economía mundial y de la dialéctica desarrollo/subdesarrollo, esfuerzos estos que le permiten sustentar sus intervenciones y generar una ideología legitimadora de sus acciones, así como configurar o ser parte de *comunidades epistémicas* que delinean agendas públicas y ponen en boga ciertas temáticas. Construye también bases de datos y valiosos acervos estadísticos que permiten desentrañar el comportamiento y evolución de los problemas estudiados, además de hacer operativos los conceptos introducidos y sustentar la toma de decisiones al medir la realidad estudiada. Además, a través de este discurso teórico, el banco se orienta a generar y difundir un lenguaje y conceptos comunes que generan un intenso debate internacional en torno al fomento y gestión del proceso de desarrollo, así como en aquellos que influyen en la planeación nacional.

Con esta tercera función, el Banco Mundial, al menos en sus áreas de influencia, pretende homogeneizar un discurso que oriente a los funcionarios públicos nacionales, a las organizaciones sociales que acompañan y ejecutan los proyectos financiados y a las poblaciones y comunidades intervenidas; al tiempo que dicho discurso no se distancia de –sino que complementa en una lógica de división técnica del trabajo intelectual– las posturas y enfoques de otros organismos internacionales que intervienen en la dialéctica desarrollo/subdesarrollo y en la regulación de la economía mundial.

Más aún, el Banco ofrece servicios de asesoría y consultoría a los gobiernos nacionales y locales que lo soliciten, pues con el enorme acervo de conocimientos logrado tras décadas de investigación, el organismo tiene posturas en temas tan variados



como la pobreza y sus niveles, el comercio internacional, la economía del desarrollo, la degradación y preservación del medio ambiente, el cambio climático, las redes de protección social, la atención en materia de salud, nutrición y educación, las reformas estructurales en el mundo subdesarrollado, servicios financieros, legalidad y procuración de justicia, administración y gestión pública, las manifestaciones de la globalización económica, la innovación y el desarrollo tecnológico, la política agrícola, servicios básicos como el agua y la electricidad, entre muchos otros. De tal modo que el Banco Mundial está presente y muestra argumentos en prácticamente todas las aristas de la agenda pública de los países subdesarrollados.

Parte de la difusión de estas ideas y temáticas, el organismo la realiza a través del *World Development Report* que consiste en una publicación anual que ofrece los resultados de la investigación en torno a algún tema de interés público mundial relacionado con el proceso de desarrollo, o bien, mediante el *The World Bank Annual Report*, elaborado por los Directores Ejecutivos, para brindar un panorama general del organismo y de los presupuestos y estados financieros, así como a través de infinidad de estudios y análisis que el Banco realiza en torno al comportamiento de los países miembros y sus condiciones socioeconómicas. A grandes rasgos, en tanto centro de investigaciones, es también una enorme editorial que produce libros e informes sobre infinidad de temas en los cuales pretende incidir al momento en que los gobiernos nacionales diseñan sus políticas públicas.

Paralelamente a lo anterior, a través del Instituto del Banco Mundial, el organismo –al poseer acervos de conocimientos, información y bases de datos– ofrece cursos de capacitación y formación en materia de intervención para el desarrollo, dirigidos a funcionarios locales y miembros de las organizaciones sociales. Con ello, construye *redes de conocimiento global* para intercambiar impresiones y perspectivas respecto a sus esferas de pensamiento y acción.

Se trata pues de una macroagencia de desarrollo que lo mismo financia proyectos a través de la canalización de la Ayuda Oficial para el Desarrollo; procura –en el entendido de brindar seguridad a las inversiones extranjeras– la estabilidad política en los países que adoptan sus programas sociales; incide en el debate propio del diseño y ejercicio de las políticas públicas nacionales; genera un discurso y una ideología legitimadores de las asimetrías consustanciales de la economía mundial y la política internacional, así como de los *hidden goals* implícitos en las directrices de política pública; forma y capacita recursos humanos en las administraciones públicas

nacionales; y, torna funcionales y coloca bajo causas manejables las desigualdades propias de la dialéctica desarrollo/subdesarrollo.

Ahora bien, cabe preguntarse cómo surge este interés del organismo por los temas propios del proceso de desarrollo y de qué manera se construye la ideología que orienta sus acciones al respecto.

## **2.- La introducción de la noción de subdesarrollo y la articulación internacional de una ideología.**

El 20 de enero de 1949, el Presidente de los Estados Unidos, Harry Schippe Truman, asume su segundo mandato y en el discurso inaugural pronunciado introduce la categoría de *países subdesarrollados*, abriendo así una nueva era en las relaciones internacionales y en el papel de los Estados Unidos en tanto nueva potencia hegemónica articuladora del sistema mundial y contendiente en la llamada “Guerra Fría”. Específicamente, el mandatario aludido estableció lo siguiente:

“Como cuarto, debemos emprender un nuevo y audaz programa para procurar que los beneficios de nuestros avances científicos y el progreso industrial contribuyan a la mejora y crecimiento de las áreas subdesarrolladas.

Más de la mitad de la población del mundo vive en condiciones cercanas a la miseria. Su alimentación es inadecuada. Son víctimas de la enfermedad. Su vida económica es primitiva, tradicional y estancada. Su pobreza es un obstáculo y una amenaza tanto para ellos como para las áreas más prósperas.

Por primera vez en la historia, la humanidad posee los conocimientos y las habilidades para aliviar el sufrimiento de estas personas.

Los Estados Unidos cuentan, entre las naciones, con un predominio en el desarrollo de técnicas industriales y científicas. Los recursos materiales que podemos utilizar para pagar la asistencia de otros pueblos son limitados. Pero nuestros recursos imponderables en el conocimiento técnico crecen constantemente y son inagotables.

Creo que debemos poner a disposición de los pueblos que desean la paz los beneficios de nuestro acervo de conocimientos técnicos con el fin de ayudarles a realizar sus aspiraciones a una vida mejor. Y, en cooperación con otras naciones, debemos fomentar la inversión de capital en las áreas que necesitan desarrollo.

Nuestro objetivo debe ser ayudar a los pueblos libres del mundo, a través de sus propios esfuerzos, para producir más comida, más ropa, más materiales para la vivienda, y más energía mecánica, y así aligerar sus cargas.

Convocamos a otros países a compartir sus recursos tecnológicos en esta empresa. Su contribución será bien recibida. Esto debe fundarse en una labor de cooperación en la que todos los países trabajen juntos a través de las Naciones Unidas y sus organismos especializados, siempre que sea posible. Debe ser un esfuerzo a nivel mundial para el logro de la paz, la prosperidad y la libertad.

Con la cooperación de las empresas, el capital privado, la agricultura y el trabajo de nuestro país, este programa puede aumentar la actividad industrial en otras naciones y puede aumentar sustancialmente sus niveles de vida.

Estos nuevos desarrollos económicos deben concebirse y ser controlados en beneficio de los pueblos de las zonas en que están establecidas. Las garantías para el inversionista deben equipararse a las garantías en el interés de las personas cuyos recursos y cuyo trabajo son tomados en cuenta en estos proyectos.

El viejo imperialismo –la explotación para beneficio extranjero– no tiene cabida en nuestros planes. Lo que anhelamos es un programa de desarrollo basado en los conceptos de democracia y honradez.

Todos los países, incluido el nuestro, se beneficiarán mucho de un programa constructivo para el mejor aprovechamiento de los recursos humanos y naturales del mundo. La experiencia muestra que nuestro comercio con otros países se expande a medida que ellos progresan industrial y económicamente.

Una mayor producción es la clave para la prosperidad y la paz. Y la clave para una mayor producción es una aplicación más amplia y más vigorosa de los modernos conocimientos científicos y técnicos.

Sólo ayudando a los menos afortunados de sus miembros para que se ayuden a sí mismos, será posible que la familia humana alcance la vida digna y satisfactoria que constituye un derecho de todas las personas.

La democracia sólo puede proporcionar la fuerza vitalizante para agitar a los pueblos del mundo en una acción triunfante, no sólo contra sus opresores humanos, sino también en contra de su antiguo enemigo –el hambre, la miseria y la desesperación” (traducción libre con base en Truman, 1949).

El nuevo desafío internacional, tras el fin de la Segunda Gran Guerra, consistía en atender las necesidades políticas y económicas de los países asiáticos y africanos independizados y desligados por aquel entonces del colonialismo tradicional, así como en encauzar los proyectos de liberación nacional dentro de los márgenes propios de las pautas del proceso de planeación ejercido en Europa y los Estados Unidos. Al concebir una realidad internacional con países desarrollados dotados de una abundante riqueza y escasa pobreza, y países subdesarrollados con escasa riqueza y abundante pobreza, el desarrollo fue asumido como aquella serie de medidas de política y estrategias que conducirían a los países atrasados hasta alcanzar –se decía– un estadio superior con base en el crecimiento económico y la disminución de la pobreza a través del incremento de la renta.

Ante la amenaza ideológica representada por la Unión Soviética, el discurso del desarrollo significó un contrapeso ideado desde las sociedades capitalistas para contener –entre las naciones pobres– el impacto del discurso ideológico difundido desde las economías centralmente planificadas. Más aún, ante la crisis de legitimidad en la cual cayó el imperialismo y el colonialismo tradicional, la ideología del desarrollo se tornó una de las partes fundamentales del discurso político que se difundía desde los espacios internacionales de decisión, al tiempo que generó causas de acción e intervención política en el marco de la influencia de la llamada síntesis neoclásica/keynesiana.

De esta manera, la ideología del desarrollo representó un mecanismo de cohesión política internacional capaz de articular a multitud de países en condiciones de atraso y pobreza que –por aquel entonces– cabía la posibilidad de ser atraídos por el liderazgo de la Unión Soviética; además, de implantar, de manera definitiva y en

amplios territorios del planeta, al capitalismo como modo de producción y proceso civilizatorio.

En gran medida, el ideal de futuro implícito en esta ideología del desarrollo marcó un punto de inflexión en las formas de concebir la intervención en los procesos económicos; ello sin dejar de lado el sentido colonizador de dicha ideología y la difusión de ciertos objetivos, patrones y modelos externos a replicar por quienes fueron considerados como "subdesarrollados", de tal modo que la historia fue trasmutada en un programa a seguir que definió cierto destino (la industrialización) como algo necesario, mecánico, inevitable, lineal, universal e irreversible, y que reducía –al menos a partir de 1945– a lo distinto y diverso como algo indeseable, atrasado e indigno, cuya salida suponía implantar las experiencias y las aspiraciones ajenas. De manera operativa, lo que se pretendió con esta ideología fue la irradiación de ciertos servicios sociales básicos y la formación de profesionistas y técnicos que brindasen atención; a partir, todo ello, del fomento de la industrialización y la obsesión por el crecimiento del producto interno bruto per cápita, y bajo la radical frontera que separó a la dimensión social de la propiamente económico/material.

A través del discurso de Truman se procuró dejar atrás al “viejo imperialismo” y desvincular los proyectos de desarrollo respecto al colonialismo clásico que hegemonizó en los dos siglos anteriores. Fue la ideología del desarrollo –bajo un supuesto halo de esperanza y generosidad– esa luz que orientó los esfuerzos –e incluso la autocomplacencia y autocompasión– de las naciones del sur del mundo para alcanzar las metas señaladas desde los centros hegemónicos del norte en el marco de una nueva configuración de la estructura económica mundial y la política internacional; sin embargo, dicha ideología nació preñada de cierta dosis de occidentalización, etnocentrismo, encubrimiento, buenas intenciones, fantasía, ilusión, mito y concepción capaz de modelar a las sociedades.

La ideología del desarrollo, desde sus orígenes, posee un amplio poder cognitivo capaz de delinear cursos de acción, así como el diseño y adopción de políticas públicas en el ámbito de las sociedades nacionales. Dicho poder cognitivo se nutre de la labor teórica realizada por los especialistas que conforman los think tank's o cuerpos de inteligencia de los organismos internacionales, quienes postulan un plan técnico capaz de resolver los problemas económicos y sociales de las naciones con base en sistemas conceptuales que apuestan a una única respuesta y a una homogeneización teórica que

brinde luz durante la intervención de los expertos. Este sistema cognitivo se configura a partir de la formación académica y universitaria compartida por los funcionarios de los organismos internacionales y de los ministerios estratégicos de los gobiernos nacionales; los códigos de pensamiento y comunicación también compartidos entre estas elites; los sistemas conceptuales con los cuales definen problemas públicos y delinean posibles soluciones a los mismos; las filosofías y teorías económicas y políticas que asimilan en sus universidades o centros de estudio y desde las cuales perciben y diagnostican la realidad mundial y nacional; y las dimensiones éticas y normativas que estructuran cierto *deber ser* que define prioridades de política pública y esquemas de planeación para incidir en la vida de las sociedades. En la estructuración de este sistema cognitivo desempeñan un papel crucial las llamadas *universidades globales* –concepto que estudiaremos más adelante– que tienden a concentrar el cultivo de las *mainstream* que delinean las pautas y los conceptos para los diagnósticos de la realidad, así como las posibles directrices y estrategias de política pública con las cuales se pretende modificar dicha realidad.

Dotada del supuesto de la inevitabilidad histórica desde finales de la década de los cuarenta, la ideología del desarrollo asume que las naciones subdesarrolladas y pobres no son tales, sino que se encuentran en continuo y lineal tránsito progresivo hacia estadios superiores augurados por los expertos. Con dicho supuesto, el modelo de sociedad propio de Europa Occidental y los Estados Unidos se difundía por el mundo subdesarrollado con el fin de replicarse en estos países bajo la premisa de que el camino recorrido en la historia económica de las naciones industrializadas constituía el referente a seguir para que países de Asia, África y América Latina transitasen por distintas etapas o estadios hasta alcanzar los estándares macroeconómicos y los niveles de vida de las naciones del norte.

Se trata de una ideología preñada de un fuerte eurocentrismo –que se trasmuta en etnocentrismo al integrar las cosmovisiones y saberes gestados en los Estados Unidos–, pues presenta una visión lineal de la historia que posiciona a Europa y los Estados Unidos como la culminación de un avance progresivo capaz de materializar la racionalidad propia de la modernidad europea, y que no reconoce los rasgos y especificidades históricos, culturales, económicos y políticos de las sociedades subdesarrolladas que sólo se liberarían de esa condición desventajosa si replican la historia y los patrones propios del norte del mundo (para mayores detalles sobre el etnocentrismo consúltese Enríquez Pérez, 2009). Este etnocentrismo permea no solo el

pensamiento sino también la configuración y ejercicio de la política de desarrollo adoptados por las élites gubernamentales, empresariales e intelectuales de las sociedades atrasadas.

Fue el conjunto de este sistema cognitivo lo que apuntaló, a nivel internacional, la implantación de una ideología que lo mismo entusiasmó a las burocracias internacionales y a las élites políticas y empresariales como a los movimientos de liberación nacional y a las ciencias sociales de distintas latitudes del mundo. La ideología del desarrollo –entre 1950 y 1980– ejerció un amplio poder de seducción que permeó la vida de las sociedades subdesarrolladas y estructuró cursos de acción que condensaron relaciones de poder a partir del comportamiento de la economía mundial y las sociedades nacionales.

Antes de continuar y a reserva de profundizar en ello más adelante, cabe puntualizar un argumento: entiéndase que a toda ideología le es consustancial una ética particular, así como una determinada filosofía de la historia que, en tanto perspectiva o cosmovisión del mundo y de la sociedad, posee una serie de directrices respecto al futuro y el devenir de las colectividades, sus posibilidades de desarrollo y las estrategias de política para transformar, acelerar o retardar su curso histórico. La misma ideología delinea cursos de acción dentro de los márgenes del poder, de tal forma que define pautas de comportamiento y lo que es preciso hacer desde el poder y a quién dirigir las propuestas de política que, inevitablemente, benefician o perjudican a algún sector de la población; de ahí su faceta ética orientada a justificar y legitimar sus directrices de acción e intervención. En suma, con una ideología puede expresarse la lógica de la organización de la sociedad y la estructuración y conducción de un Estado o de la comunidad internacional.

### *2.1.- La institucionalización internacional de la ideología del desarrollo.*

Desde sus orígenes a finales de la década de los cuarenta del siglo XX, la ideología del desarrollo fue formalizada en la comunidad internacional creando una serie de mecanismos y entramados institucionales que relativamente la encauzaron y materializaron durante las siguientes décadas. El mismo Sistema de la Organización de las Naciones Unidas, desde sus inicios, abrazó la ideología del desarrollo y la irradió entre cada uno de sus organismos miembros; ello se observa en entidades como la Comisión Económica para América Latina (CEPAL) creada en 1948 para atender y

orientar las transformaciones de las estructuras económicas de la región. Por su parte, el Banco Mundial, para aquellos años, dejó atrás sus funciones en materia de reconstrucción del mundo devastado durante la guerra y transitó hacia el objetivo político/económico/ético/geoestratégico del desarrollo. Los Estados Unidos, en tanto la potencia hegemónica y articuladora del nuevo sistema de relaciones internacionales, incidió, a su modo, en esta nueva institucionalidad y creó en 1961 –bajo el liderazgo de John Fitzgerald Kennedy– entidades como la United States Agency for International Development (USAID) para ser un mecanismo de cooperación internacional que –regido por las directrices de la política exterior, el Departamento de Estado y el Consejo Nacional de Seguridad de ese país–, canalizase la ayuda para el desarrollo en materia agrícola, humanitaria, sanitaria, de educación, planificación familiar y de crecimiento económico; y la Alianza para el Progreso, en tanto programa de cooperación entre los Estados Unidos y América Latina, orientado a contener la amenaza ideológica de la Revolución Cubana a través de la canalización –vía la Fundación Panamericana de Desarrollo– de 20 000 millones de dólares programados para el periodo 1961-1970; recursos estos provenientes de las agencias de cooperación internacional de los mismos Estados Unidos, de organismos internacionales como el Banco Interamericano de Desarrollo (BID) y la Organización de Estados Americanos (OEA), y de grupos importantes de empresas privadas.

Las Naciones Unidas, al adoptar plenamente la ideología del desarrollo, se orientaron a construir consensos internacionales para incidir en los problemas económicos y sociales de los países subdesarrollados, dejando atrás, definitivamente, la atención a la conclusión del colonialismo clásico. En sus primeros años de existencia, las Naciones Unidas no contaron con una estrategia medianamente clara y definida ni con programas concretos para posicionarse ante la dialéctica desarrollo/subdesarrollo; sin embargo, en las Resoluciones 198 (II) y 306 (IV) esbozadas en 1948 y 1949 se plantean un par de principios a saber que, por cierto, fueron omitidos en las décadas siguientes por organismos internacionales como el Banco Mundial y, en menor medida, por otras entidades: 1) es necesario comprender que el desarrollo de las naciones atrasadas supone una naturaleza, problemáticas y rasgos *sui generis* diferentes a los propios de las naciones desarrolladas, por lo que ello amerita realizar estudios previos y específicos de estos problemas particulares antes de diseñar y emprender políticas que los aborden y contengan; y, 2) asumir los problemas propios del desarrollo económico y social como interdependientes y como fenómenos integrados y complementarios.

Desde 1960, la Asamblea General de las Naciones Unidas encabeza y colabora en la delineación de los objetivos y prioridades de desarrollo a través de una serie de directrices y estrategias de cooperación internacional a materializarse a lo largo de diez años. Los llamados *Decenios de las Naciones Unidas para el Desarrollo*, si bien abordaron problemáticas y necesidades específicas, entre 1960 y 1980, privilegiaron el crecimiento económico mediante la expansión de la industrialización, el aumento del empleo en los países subdesarrollados y la provisión de mayor ayuda internacional; posteriormente, ampliaron estas prioridades a temáticas como la potenciación y empoderamiento de la mujer, el respeto y promoción de los derechos humanos, la protección del medio ambiente, y la gestión eficaz de los asuntos públicos. A lo largo de estos *Decenios* se estipularon metas –muchas de ellas cuantitativas– de alfabetización, escolarización, eliminación o reducción del hambre, mejora de la salud, supervivencia, y el acceso al agua potable y al saneamiento.

Por ejemplo, el *Primer Decenio de las Naciones Unidas para el Desarrollo (1960-1970)* y la Resolución 1.515 (XV) fueron el primer intento orientado a planificar la cooperación internacional para el desarrollo. Con el objetivo de lograr un crecimiento económico a tasas del 5 % anual en los países subdesarrollados, la estrategia privilegió la acción concertada de los países industrializados para que de manera bilateral o multilateral canalizaran como ayuda al desarrollo el 1 % de su PIB. Por su parte, la estrategia del *Segundo Decenio de las Naciones Unidas para el Desarrollo (1970-1980)* basado en la Resolución 1.626 (XXV) de la Asamblea General, estipula que la responsabilidad principal para el logro del desarrollo socioeconómico recae en los propios países subdesarrollados, en tanto que los países industrializados fungirían como facilitadores a través de políticas económicas y comerciales favorables que eliminasen las restricciones al comercio internacional, propiciaran un financiamiento del desarrollo sobre la base de la ayuda exterior y las inversiones extranjeras de origen privado, y estimularan la cooperación para la creación y fomento de las actividades científicas y tecnológicas que inciden en la expansión y modernización de las economías nacionales. Con el *Tercer Decenio de las Naciones Unidas para el Desarrollo (1980-1990)* se realiza –en el marco del llamado “Nuevo Orden Económico Internacional”– un viraje respecto a los dos *Decenios* anteriores como parte del cuestionamiento y crisis de la concepción de las Naciones Unidas en torno a la cooperación internacional para el desarrollo; se estipula que los países ricos canalicen el 0,7 % de su PIB para ayuda



oficial destinada a los países pobres, y que el total de los recursos financieros transferidos a estos últimos sea del 1 % del PIB. En tanto que el *Cuarto Decenio de las Naciones Unidas para el Desarrollo (1990-2000)* estipulado en la Resolución 45/199 de la Asamblea General, se orienta –en aras de hacer frente al agotamiento y fracaso heredado de las estrategias de las décadas pasadas– a introducir novedades como la vinculación de las necesidades sociales y el medio ambiente, de tal modo que se perfila el concepto de desarrollo sostenible, y se enfatiza en la financiación para el desarrollo y en los problemas derivados de la carga de la deuda externa que pesa sobre los países subdesarrollados.

Estas estrategias influyeron de una u otra forma en el conjunto del Sistema de la Organización de las Naciones Unidas y de organismos internacionales como el Banco Mundial que colaboran directa o indirectamente con dicho Sistema en el diseño de directrices de cooperación internacional para comprender y hacer frente a los problemas del subdesarrollo

Para inicios del siglo XXI, la Asamblea General de la Organización de las Naciones Unidas en su Quincuagésimo Quinto periodo de sesiones efectuado en septiembre del año 2000, a través de la *Declaración del Milenio* (ONU, 2000a) y de los *Objetivos de Desarrollo del Milenio*, apuesta a la formulación de estrategias y medidas a nivel mundial, que se correspondan con las necesidades de los países subdesarrollados y de las economías en transición de Europa Central y del Este; es decir, se aspira a una convergencia de las políticas sociales en el plano de la cooperación internacional.

Como resultado de la *Declaración del Milenio*, se fijan una serie de objetivos con sus respectivas metas para destinar, según se declara, la cooperación internacional en beneficio de los países más pobres y menos adelantados, especialmente en el África Subsahariana y el Asia Meridional. Estos principios normativos rectores de la acción para la cooperación internacional se denominan *Objetivos de Desarrollo del Milenio* (ONU, 2000b; PNUD, 2003), y son:

**Cuadro 1. Objetivos de Desarrollo del Milenio establecidos por la Organización de las Naciones Unidas.**

<b>Objetivos</b>	<b>Metas</b>
<b>Objetivo 1: Erradicar la pobreza extrema y el hambre</b>	Meta 1: Reducir a la mitad, entre 1990 y 2015, el porcentaje de personas con ingresos inferiores a 1 dólar diario. Meta 2: Reducir a la mitad, entre 1990 y 2015, el porcentaje de personas que padecen hambre.
<b>Objetivo 2: Lograr la educación primaria universal</b>	Meta 3: Velar porque, para el año 2015, los niños y las niñas de todo el mundo puedan terminar un ciclo completo de educación primaria.
<b>Objetivo 3: Promover la equidad de género y la autonomía de la mujer</b>	Meta 4: Eliminar las desigualdades de género en la educación primaria y secundaria preferiblemente para el año 2005, y en todos los niveles de la educación antes del final de 2015.
<b>Objetivo 4: Reducir la mortalidad infantil</b>	Meta 5: Reducir en dos terceras partes, entre 1990 y 2015, la tasa de mortalidad de los niños menores de 5 años.
<b>Objetivo 5: Mejorar la salud materna</b>	Meta 6: Reducir, entre 1990 y 2015, la tasa de mortalidad materna en tres cuartas partes.
<b>Objetivo 6: Combatir el VIH/SIDA, el paludismo y otras enfermedades</b>	Meta 7: Detener y comenzar a reducir, para el año 2015, la propagación del VIH/SIDA. Meta 8: Detener y comenzar a reducir, para el año 2015, la incidencia del paludismo y otras enfermedades graves.
<b>Objetivo 7: Garantizar la sostenibilidad ambiental</b>	Meta 9: Incorporar los principios del desarrollo sostenible en las políticas y los programas nacionales e invertir la pérdida de recursos ambientales Meta 10: Reducir a la mitad, para el año 2015, la proporción de personas que carecen de acceso sostenible a agua potable. Meta 11: Mejorar considerablemente, para el año 2020, la vida de por lo menos 100 millones de habitantes de los barrios más precarios.
<b>Objetivo 8: Fomentar una asociación mundial para el desarrollo</b>	Meta 12: Desarrollar aún más un sistema financiero y de comercio abierto, regulado, previsible y no discriminatorio (incluye el compromiso de lograr una buena gobernabilidad y la reducción de la pobreza, en cada país y en el plano internacional). Meta 13: Atender las necesidades especiales de los países menos adelantados, lo que incluye el acceso libre de aranceles y cupos para las exportaciones de los países menos adelantados, el programa mejorado de alivio de la deuda de los países pobres muy endeudados y la cancelación de la deuda bilateral oficial así como la concesión de una asistencia oficial para el desarrollo más generosa a los países que se hayan comprometido a reducir la pobreza. Meta 14: Atender a las necesidades especiales de los países sin litoral y de los pequeños Estados insulares en desarrollo (mediante el Programa de Acción para el Desarrollo Sostenible de los Pequeños Estados Insulares en Desarrollo y las disposiciones de la XXII Asamblea General). Meta 15: Encarar de manera general los problemas de la deuda de los países en desarrollo aplicando medidas nacionales e internacionales, con el fin de garantizar la sostenibilidad de la deuda a largo plazo. Meta 16: En cooperación con los países en desarrollo, elaborar y aplicar estrategias que proporcionen a los jóvenes un trabajo digno y productivo Meta 17: En cooperación con los laboratorios farmacéuticos, proporcionar acceso a los medicamentos de primera necesidad y a precios asequibles, en los países en desarrollo. Meta 18: En colaboración con el sector privado, velar porque se puedan aprovechar los beneficios de las nuevas tecnologías, en particular las tecnologías de la información y de las comunicaciones.

Fuente: ONU (2000b), *Objetivos de desarrollo de la ONU para el milenio*.

Para contribuir al financiamiento interestatal de los *Objetivos de Desarrollo del Milenio*, en marzo de 2002, se realizó en la ciudad de Monterrey (México) la *Conferencia Internacional sobre la Financiación para el Desarrollo*, en la cual los Jefes de Estado y de Gobierno reunidos bajo el auspicio de la Organización de las Naciones Unidas acuerdan y firman el llamado *Consenso de Monterrey*, estipulando los mecanismos financieros y operativos para asegurar el cumplimiento de la *Declaración del Milenio* (véase ONU, 2002:2). Con el *Consenso de Monterrey* –según declararon– se trató de reunir esfuerzos y crear alianzas para la cooperación internacional que permita reivindicar las condiciones de miles de millones de habitantes en amplias regiones del mundo subdesarrollado; además de generar y canalizar eficientemente los recursos necesarios para contrarrestar la exclusión estructural y la marginación, redefinir la inserción y la nueva función de estos países en la economía global. Se trata de una serie de lineamientos y estrategias en materia de política social que reivindican, luego de dos décadas de predominio de las políticas deflacionarias, la función tradicional de la cooperación internacional con miras a legitimar –entre las poblaciones depauperadas del sur del mundo– la expansión e integración global del capitalismo, y a (re)insertarlas en esta vorágine no siempre de manera ventajosa; son paliativos, más que soluciones de fondo, que no modifican en lo sustancial la estructura asimétrica de las relaciones económicas y políticas internacionales contemporáneas.

Con los *Objetivos de Desarrollo del Milenio* aprobados por la Asamblea General de las Naciones Unidas en septiembre del año 2000, el Banco Mundial se inserta en esfuerzos de cooperación internacional que lo relacionan con otros organismos internacionales que tradicionalmente muestran una distinta concepción sobre el desarrollo. En una especie de división técnica del trabajo en materia de combate a la pobreza, promoción del desarrollo y provisión de asistencia técnica, el Banco forma parte de los renovados esfuerzos para emprender una alianza internacional. Específicamente, el Banco Mundial –en conjunto con el Fondo Monetario Internacional– estudia los progresos y los resultados en materia de cumplimiento de los Objetivos, brinda asistencia técnica y asesoramiento en cuanto al diseño y adopción de políticas públicas, otorga créditos, moviliza la Ayuda Oficial para el Desarrollo ofrecida por los donantes, y busca la reducción de la deuda externa de los países pobres.

### **3.- El Banco Mundial en los márgenes de la red de organismos internacionales que gravitan en la planeación del desarrollo nacional.**

Como parte de los organismos internacionales que integran la *red hegemónica global* estructurada durante las últimas tres décadas, sobresale el Banco Mundial en tanto entidad que posee grupos de funcionarios, expertos y especialistas que comparten una similar formación académica y una ideología política y económica común, y que además adopta decisiones centralizadas orientadas a controlar amplios ámbitos de la planeación del desarrollo en las escalas nacionales que presentan a élites políticas compenetradas –sobre todo en los ministerios estratégicos que ejercen la política económica y la política social– con esas directrices y concepciones.

Desde la década de los cincuenta –luego de dejar atrás la reconstrucción de Europa y Japón y al privilegiar el objetivo del crecimiento económico y la promoción del desarrollo–, el Banco Mundial ejerce una presencia activa en regiones como América Latina a través de proyectos de desarrollo y la configuración de un código de conducta y de directrices para las políticas económicas de los países subdesarrollados; ello bajo el objetivo declarado de crear condiciones propicias para la inversión, la generación de empleo y el crecimiento económico; de tal forma que, históricamente, disputa su influencia en la región con organismos internacionales como la CEPAL, el Banco Interamericano de Desarrollo (BID), el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) y el Fondo Monetario Internacional. Cabe mencionar que hacia las décadas de los setenta y ochenta, el Banco Mundial adopta una nueva función en detrimento de las que tradicionalmente ejercía: se posiciona como un mediador financiero entre los gobiernos nacionales, la banca privada internacional, los mercados de valores y las empresas transnacionales; como un aval que facilita la entrega de créditos a los países subdesarrollados a cambio de ciertos condicionamientos en materia de política económica que también son estipulados por el FMI y los ministerios de economía de los gobiernos deudores. Sin embargo, son múltiples las temáticas que el Banco aborda en materia de planeación del desarrollo y que son parte de su posición en esa división técnica del trabajo cognitivo y normativo que despliega la red de organismos internacionales.

A partir de sus particulares perspectivas y posturas teórico/ideológicas, el Banco Mundial aborda esferas de la realidad social y económica que complementa lo esbozado y sugerido por otros organismos internacionales como el FMI, la Organización Mundial

de Comercio (OMC), el PNUD, la CEPAL, la Conferencia de las Naciones Unidas sobre Comercio y Desarrollo (UNCTAD), el Programa de las Naciones Unidas para el Medio Ambiente (PNUMA), la Organización Internacional del Trabajo (OIT), la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE), entre otros. La diferencia sustancial entre el Banco Mundial y otros organismos internacionales que inciden en la dialéctica desarrollo/subdesarrollo radica en la gestación de concepciones y estrategias que se apegan a una visión financiera, liberal y etnocéntrica que responde a las funciones y objetivos fundacionales del Banco, pero que no se distancia ni se colisiona con las concepciones y directrices de otros organismos, sino que las complementa de manera orgánica en un esfuerzo por coordinar el trabajo de los funcionariados y burocracias internacionales que abordan otras esferas de la realidad o que pueden abordar las mismas desde ópticas menos ortodoxas y que no privilegian las dimensiones económico/materiales del desarrollo. De tal manera que el Banco Mundial no actúa en el vacío ni aisladamente, sino que construye su pensamiento y despliega sus funciones esenciales en el concierto del reparto del poder, la división técnica del trabajo intelectual y en materia de toma de decisiones, así como de las deliberaciones y negociaciones que en su conjunto emprenden los funcionariados internacionales, que cada vez con mayor intensidad tienden a articularse en redes cognitivas y geoestratégicas orientadas a la configuración y modificación de la estructura económica mundial y a la armonización, estandarización, homogeneización y coordinación de las políticas públicas a escala global. Sin esta división técnica del trabajo y sin la conexión de la red de organismos internacionales, las funciones, labores y el pensamiento del Banco Mundial perderían sustancia y no surtirían los efectos deseados en la definición de los problemas públicos y el diseño de la planeación nacional.

Desde que el Banco Mundial se apropió plenamente de la agenda del desarrollo e introdujo el tema del combate contra la pobreza a finales de la década de los sesenta del siglo XX bajo el liderazgo de Robert S. McNamara, conscientes estaban sus altos funcionarios de los limitados créditos que podían otorgar a los gobiernos que los demandasen; de ahí que, desde aquella época, concluyesen que la mayor incidencia la lograrían en la construcción de conocimientos sobre el proceso de desarrollo y en los servicios de capacitación, asesoría y asistencia técnica, en tanto que los créditos y sus mecanismos de financiamiento, más que complementar el gasto público en los países asistidos, sólo lo reencauzaban y eran utilizados para matizar las políticas públicas nacionales (esta última idea puede rastrearse en Kapur, Lewis y Webb, 1997).

#### **4.- Las fuentes, factores, circunstancias y agentes que inciden en la construcción del pensamiento y concepciones sobre el desarrollo esbozados por el Banco Mundial.**

Son múltiples los elementos y dimensiones de la realidad que intervienen en la configuración y proyección del pensamiento y concepciones sobre el desarrollo implícitos en las agendas de política pública del Banco Mundial (véase diagrama 1).

Como se observará de manera más detallada en el capítulo III, las transformaciones históricas, la dinámica contradictoria y asimétrica de la economía mundial, y las relaciones de poder desplegadas en la política internacional, condicionan las funciones y la toma de decisiones desplegadas por un organismo internacional como el Banco Mundial. Específicamente, los cambios organizacionales y estructurales experimentados por el capitalismo abren nuevos causas para la intervención –también renovada– de la acción colectiva y la reforma de los entramados institucionales y sus consustanciales organizaciones. De ahí que las circunstancias históricas y sus respectivos cambios, modelen –en una lógica dialéctica– el pensamiento y la toma de decisiones estratégicas de cualquier organización que influye en la agenda pública.

En tanto organismo internacional integrado por Estados miembros, influyen en el pensamiento y directrices del Banco Mundial las problemáticas, ideologías, intereses, prioridades y agendas de los gobiernos nacionales que ceden su soberanía en los ámbitos atendidos por la agencia. Por supuesto, en el caso del Banco, son los Estados Unidos el principal accionista y cuenta con el mayor poder de voto, seguido muy de lejos por naciones como Japón, Alemania, Francia y el Reino Unido; son estas naciones las que mayor poder de voto concentran en la toma de decisiones y cuentan con una representación más directa e individual en el Directorio Ejecutivo. Las asimetrías de poder en las relaciones interestatales están detrás de esta influyente circunstancia.

Los intereses e ideologías de ciertos sectores del empresariado con peso mundial en la toma de decisiones públicas, y –especialmente– de la comunidad bancaria y financiera transnacional radicada en los principales centros decisorios como Wall Street, representan agentes y factores que también influyen en la compleja correlación de fuerzas al interior del Banco Mundial. El perfil financiero del Banco atrae, naturalmente, la atención de los líderes de la banca privada y las finanzas globales. El mismo Consejo Consultivo de Grupo del Banco Mundial es un órgano de asesoría que condensa la ideología e intereses creados de varias personalidades notables que

proviene de la banca, las finanzas, la industria y el sector agrícola; más aún, los Presidentes del organismo –tal como se analizará más adelante– provienen, en no pocos casos, de la comunidad bancaria y financiera de los Estados Unidos. Además, los fondos crediticios que otorga el Banco provienen, en su mayor parte de la venta de sus bonos en los mercados financieros, de tal manera que se posiciona en un agente importante en estos mercados; al tiempo que durante varios periodos –junto con el Fondo Monetario Internacional– fungió como un intermediario entre la banca privada transnacional y los gobiernos deudores que contrataron créditos y financiamiento privado. Cabe recordar que durante sus dos primeras décadas de existencia, la banca comercial privada intervino ampliamente en el financiamiento del Banco Mundial, en tanto que –durante la década de los setenta– desempeñaron un papel relevante en ese rubro los mercados de capitales y los mecanismos de cofinanciamiento.

Las *universidades globales* son también agentes importantes que inciden en el diagnóstico de la realidad y en la función cognitivo/epistémica desplegada por el Banco Mundial. Denominamos como *universidad global* a aquella organización de educación superior altamente especializada y reconocida internacionalmente que es capaz de formar profesionistas competentes y de generar una vasta e intensa actividad académica y una amplia producción de conocimientos de frontera que estimulan la creación, a nivel mundial, de comunidades científicas en torno a objetos de estudio, corrientes de pensamiento y sistemas conceptuales determinados que en su alcance, proyección e impacto no sólo se limitan al territorio donde se localizan, sino que logran articular redes de especialistas dedicados al debate y cultivo de agendas de investigación más allá de sus fronteras nacionales, fomentando la movilidad de investigadores, la organización de seminarios y congresos internacionales, la divulgación de las publicaciones, así como la traducción de la literatura académica a diversos idiomas. De estas universidades –muchas de ellas ubicadas en los rankings de las mejores universidades del mundo– egresan amplios sectores de las élites y tecnocracias que moldean las agendas públicas y gestionan la economía mundial, al tiempo que emergen de ellas las teorías políticas y económicas y los estudios sobre el desarrollo que inspiran el diagnóstico de la realidad, la toma de decisiones públicas y los fundamentos de las estrategias de política. Entre las *universidades globales* que mayor influencia ejercen en los planteamientos teóricos y las estrategias de política pública difundidos por los organismos internacionales sobresalen: The United Nations University, Harvard University (Estados Unidos), Columbia University (Estados Unidos), London Business School (Inglaterra), Harvard

Institute for International Development (Estados Unidos), Yale Center for International and Area Studies (Estados Unidos), Cambridge University (Inglaterra), Massachusetts Institute of Technology (Estados Unidos), University of British Columbia (Canadá), University of Chicago (Estados Unidos), Cornell University (Estados Unidos), Johns Hopkins University (Estados Unidos), London School Economics and Political Science (Inglaterra), University of California campus Berkeley (Estados Unidos), University of Maryland (Estados Unidos), Universidad de Chile, Oxford University (Inglaterra), Stanford University (Estados Unidos), University College London (Inglaterra), Princeton University (Estados Unidos), Japan Center for Area Studies (Japón), University of Yale (Estados Unidos), University of California campus Los Ángeles, entre muchas otras.

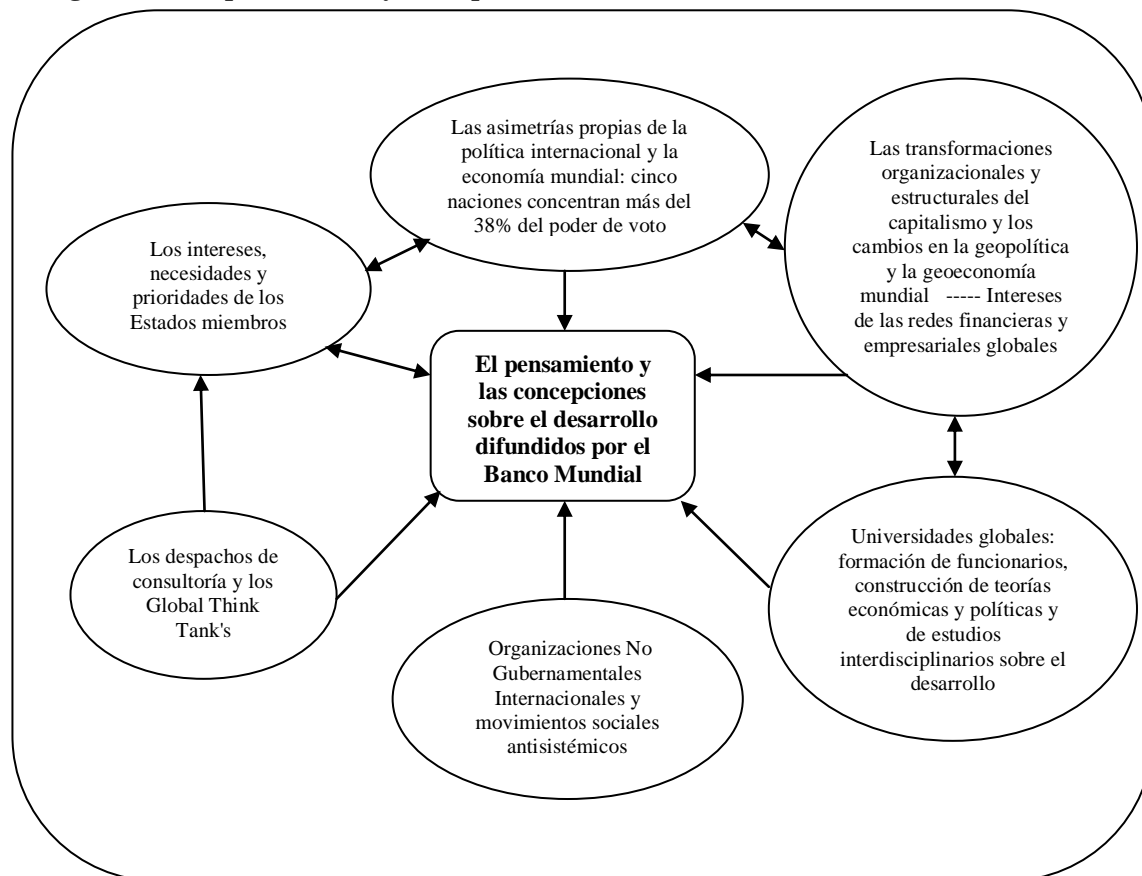
Las *comunidades epistémicas* que realizan un papel de intermediarios de ideas, y que se componen de consultores internacionales y *Global Think Tank's* como el Carnegie Endowment for International Peace y el Institute for International Economics. Agentes privados estos que logran –a través de publicaciones, sesiones de debate y mesas redondas, y acceso a los medios masivos de difusión– posicionar en las agendas de organismos como el Banco Mundial un abanico de ideas y estrategias de política pública según la esfera en la cual desean incidir.

Por su parte, las Organizaciones No Gubernamentales Internacionales y los movimientos sociales –no siempre constituidos en un (contra)poder real–, cuestionan los efectos sociales y ambientales negativos derivados de las estrategias de desarrollo, y –en ciertas ocasiones– logran posicionar debates que trascienden y pasan a formar parte de la agenda pública. Aunque no inciden directamente en las decisiones y directrices fundacionales del Banco Mundial, los movimientos sociales son un parámetro que expresa el sentir de una colectividad y pueden, en determinada coyuntura, frenar medidas y políticas adversas a los intereses de una comunidad, tal como ocurrió en la llamada *Guerra del agua* suscitada en Cochabamba (Bolivia) en abril del año 2000 y que detuvo el proceso privatizador del suministro del líquido vital auspiciado por los créditos y la asistencia técnica del Banco Mundial durante la década de los noventa (sobre este episodio consúltese Kruse, 2005; Barrera Cordero, 2009). Por su parte, las Organizaciones No Gubernamentales también contribuyen a posicionar debates y temáticas de su interés en la agenda del Banco Mundial, especialmente en lo referido a los proyectos y fondos sociales; además de que son tomadas en cuenta, en las últimas



décadas, para que contribuyan en el ejercicio y puesta en marcha de dichos proyectos por su cercanía con las comunidades beneficiarias, ello en un esfuerzo por reemplazar a las pesadas burocracias estatales que anteriormente se encargaron de ejecutar las políticas sociales.

**Diagrama 1.- Factores, circunstancias, agentes y fuentes que intervienen en la configuración del pensamiento y concepciones sobre el desarrollo en el Banco Mundial.**



Elaboración propia.

##### **5.- Los sistemas conceptuales y los supuestos normativos implícitos en el pensamiento y estrategias del Banco Mundial: una primera mirada.**

Tanto el pensamiento y las concepciones sobre el desarrollo como las estrategias esbozadas y difundidas por el Banco Mundial, adoptan y asumen –implícita o explícitamente– una serie de sistemas conceptuales y supuestos normativos que ayudan a identificar y definir los problemas públicos y que orientan sus funciones y las directrices de política pública propuestas. Estos sistemas conceptuales y supuestos normativos tienen una relación estrecha con el análisis de la evolución y sentido de las concepciones sobre el desarrollo realizado, para el caso del Banco, a lo largo del capítulo III.

Hacia finales de la década de los cuarenta del siglo XX, en el contexto del inicio de la expansión económica de los países industrializados, se gestó la necesidad de explicar su historia económica exitosa, así como las condiciones de atraso y marginación de vastas regiones del mundo, especialmente de aquellas naciones que se liberaron del colonialismo clásico o que intentaron dejar atrás el modelo económico primario/exportador. Instaurada la ideología del desarrollo, al interior de las universidades anglosajonas se configura una concepción sobre el desarrollo que lo definió como sinónimo de crecimiento económico; este supuesto normativo contó con una amplia difusión en el discurso y principios de los organismos internacionales que por aquel entonces se fundaron y abrían paso a una nueva institucionalidad mundial necesaria para corregir los fallos del mercado y los límites de la política internacional evidenciados con la Gran Depresión de los años treinta y el estallido de la Segunda Gran Guerra.

Esta concepción sobre el desarrollo se sustentó en la importancia adquirida por la teoría económica de John Maynard Keynes (1984), en la cual se consideró que el aparato de Estado, al posicionarse por encima de los diversos y hasta contradictorios intereses de la sociedad, sería la estructura institucional racionalizadora y secularizadora para fomentar el proyecto político y económico que encaminase el desarrollo de las naciones, teniendo como sustento la palanca del gasto público.

Para situar las dimensiones del principio de la intervención estatal resulta necesario tomar en cuenta lo siguiente: la teoría económica neoclásica introdujo un modelo explicativo que suponía un capitalismo con tendencias hacia el equilibrio automático y natural con pleno empleo, y dirigido –bajo el supuesto del *laissez-faire*, *laissez-passer*– por la “mano invisible” de un individualismo egoísta y maximizador de los beneficios que, sin proponérselo, promovería –de manera automática– el bienestar general de la sociedad. El mercado fue asumido como el mecanismo para la asignación óptima y eficiente de los recursos, autorregulador del proceso económico y autocorrector de los eventuales y transitorios desequilibrios del capitalismo mediante el sistema de precios (para mayores detalles sobre esta teoría véase Fusfeld, 1970; Screpanti y Zamagni, 1997; Villarreal, 1986: capítulo II; Ayala Espino, 1999; para una crítica a la epistemología de este modelo económico véase Enríquez Pérez, 2008). Se trata de lo que Karl Polanyi (1992) denominó como *la utopía del mercado autorregulado* y que en el pensamiento económico se conoce como el modelo del

equilibrio económico general –sistematizado por el economista Léon Walras a finales del siglo XIX y heredero de la llamada revolución marginalista–, el cual planteaba además –a diferencia de la economía política clásica y de la obra de Karl Marx– que el valor de las mercancías no está en función del trabajo invertido sino del precio último pagado y de los beneficios derivados de su venta, en tanto que el precio no se fija en razón del valor del trabajo contenido en la mercancía sino de la ley de la oferta y la demanda impulsada por miles de individuos concurrentes que pretenden maximizar sus beneficios y satisfacer los deseos que les mueven, de tal manera que automáticamente se asegura la competencia perfecta y el equilibrio del sistema económico (para mayores detalles véase Fustfeld, 1970: capítulo: capítulo VII); con ello se vació al análisis económico de su dimensión histórica y política y se abrió una escuela de pensamiento hasta hoy en día predominante con sus matices y agregados. Este modelo armonioso, utópico y escasamente contrastado en lo empírico entró en crisis al no lograr explicar el creciente desempleo y la insuficiencia de la demanda efectiva presentados con la Gran Depresión de los años treinta. La explicación y las alternativas a estos desequilibrios provinieron de la teoría económica keynesiana.

Sir Jonh Maynard Keynes (1984) argumentó que el capitalismo basado en el mecanismo del sistema de precios de mercado no corrige automáticamente los desequilibrios y las crisis, ni procura el pleno empleo. Por tanto, el economista inglés proponía la intervención deliberada del Estado en el proceso económico a través de un activo papel del sector público en la construcción de los mercados, directriz justificada a partir de que estos –por sí solos– no contrarrestan ni resuelven los problemas macroeconómicos y desequilibrios como el desempleo, la concentración del ingreso y la desigualdad social. Reconocido esto, el mismo Keynes argumentó en su obra que ante el comportamiento cíclico del capitalismo –causado por las fluctuaciones de la inversión que está en función de la eficiencia marginal del capital y de la psicología de masas–, las funciones de planeación y regulación, así como la intervención estatal deliberada se orientarían a contrarrestar el desempleo masivo e incrementar la producción con el fin de abandonar la recesión a través de un Estado administrador de la demanda capaz de procurar el pleno empleo, redistribuir el ingreso y estimular la movilidad social. La administración de la demanda a ejercerse mediante la política fiscal consistía en proponer la reducción de los impuestos al ingreso para incentivar el consumo, así como aumentar el gasto público para reactivar la actividad económica, sobre todo con la construcción de infraestructura que sirviese para crear puestos de trabajo, aumentar los

salarios en tanto sinónimo de demanda efectiva, y lograr con ello un efecto multiplicador del ingreso al reanimar la producción. La política monetaria con orientación expansionista a corto plazo también fue asumida por Keynes como expediente para el incremento de la demanda, el empleo y la producción en tanto aumentase la cantidad de circulante para reducir las tasas de interés e incentivar la inversión del empresariado privado; en un caso extremo, se reconoció la importancia de recurrir al expediente de la impresión de dinero por parte del Estado para aumentar el gasto y la inversión públicos, aún a costa del alza de los precios y la generalización de la inflación.

En la teoría económica keynesiana careció de relevancia el equilibrio del sistema económico en el largo plazo, puesto que se privilegió en ella una macroeconomía del desequilibrio que enfatizó en las contradicciones y limitaciones del capitalismo para garantizar espontáneamente el pleno empleo. Ante ello, los planificadores de los gobiernos de los países industrializados y de organismos económico/financieros internacionales como el Banco Mundial asimilaron en sus sistemas conceptuales la *síntesis neoclásica/keynesiana* diseñada e introducida por el británico John R. Hicks (1989).

La *síntesis neoclásica/keynesiana* condensa varios de los principios y supuestos de la macroeconomía keynesiana y de la microeconomía neoclásica; aunque no aborda los fenómenos de la crisis y las tendencias cíclicas del capitalismo. De la macroeconomía keynesiana, la *síntesis* de Hicks adoptó el estudio de los fenómenos del desempleo y la inflación en el corto plazo, así como la directriz que sugiere una activa política económica que procure evitar las tendencias depresivas del ciclo económico y las altas tasas de desempleo; aunque los seguidores de estos supuestos omitieron que la política monetaria expansiva en el largo plazo está condicionada por el ineludible incremento de los precios. Por su parte, la microeconomía neoclásica y su consustancial teoría del crecimiento económico, planteó que el capitalismo posee un comportamiento interno de ajuste automático que deriva –en el largo plazo– en un equilibrio estable y balanceado. Este equilibrio se propicia con la intervención del Estado de orientación keynesiana –cuyo principio es invertir todo el ahorro poseído– a través del gasto público y el constante ajuste de la tasa de interés (véase Villarreal, 1986:64-80; Hicks, 1989). A partir de todo ello, Hicks argumentó que la teoría económica keynesiana era complementaria y compatible con los supuestos de la teoría económica neoclásica. De

tal forma que con la *síntesis* de ambas corrientes del pensamiento económico lograron apreciarse no las crisis, pero sí las tendencias a la desviación o alejamiento del equilibrio de pleno empleo a corto plazo causados por la rigidez de los precios y salarios para lograr un ajuste automático que responda a los excesos de oferta o demanda (sobre este último argumento consúltese Guzmán Plata, 2011).

A grandes rasgos, y en el marco de los debates y elaboraciones en torno a la *síntesis neoclásica/keynesiana*, durante los años que transcurren entre 1950 y 1970, entre las teorías del desarrollo que predominaron en el diseño y ejercicio de los planteamientos y estrategias de los organismos internacionales y de las políticas públicas, sobre todo en los países subdesarrollados, fueron las llamadas teorías de la modernización. Dicho programa de investigación, inspirado también en la sociología funcionalista norteamericana, se gestó en el contexto de la descolonización de amplios territorios en el mundo y del nuevo orden político y económico internacional delineado con el fin de la Segunda Gran Guerra. Para Walt Whitman Rostow (1960), el proceso de desarrollo consiste en una sucesión de etapas, esto es, el desarrollo es definido como un *continuum* que parte de una primera etapa, denominada tradicional, con una sociedad ligada al pasado y caracterizada por el predominio de actividades agrícolas y de subsistencia, canales de comunicación orales, una simple división social del trabajo, una movilidad social y espacial reducida, bajos niveles de alfabetización, un limitado cambio social, rasgos autoritarios, y un escaso capital y tecnología; diferenciada de una última en la cual la sociedad se convierte en moderna por acumulación de capital, volcada al futuro y con actividades basadas en la industrialización en aras de satisfacer el consumo de masas en las ciudades, además de contar con medios masivos de difusión, una orientación profunda al cambio social, una división social del trabajo compleja, una amplia movilidad social y espacial, niveles altos de educación y alfabetización necesarios para la integración y adaptación social, participación política y prácticas democráticas, y abundante capital y tecnología. Para transitar de una categoría de sociedad a otra se considera necesario el difusionismo de los valores modernos en las sociedades tradicionales. El bienestar social, para estas teorías, derivaría automáticamente del crecimiento económico y la masificación del consumo en forma de un “efecto de derrame o goteo” (spill over); esto es, el crecimiento del Producto Interno Bruto se consideraba suficiente para medir los niveles de desarrollo, mientras que los beneficios de dicho crecimiento se “derramarían gota a gota” hasta los estratos más bajos y desfavorecidos de la sociedad (sobre estas teorías consúltese Hoselitz, 1960;

Rostow, 1960; con contribuciones propias de la teoría económica véase Lewis, 1955; Nurkse, 1955; Rosenstein-Rodén, 1962; y con matices conceptuales desde América Latina revítese Germani, 1966 y 1969).

La ruptura del *consenso keynesiano* y el advenimiento de la crisis organizacional y estructural del capitalismo para la década de los setenta –fenómenos que se explicarán a detalle en el capítulo III–, trastocaron la idea de que el crecimiento del Producto Interno Bruto redundaría, de manera automática y por añadidura, en un mejoramiento de los niveles de vida de las naciones subdesarrolladas. No fue así, y la teoría convencional del desarrollo, entonces predominante en el Banco Mundial, entró en crisis y se transitó a sistemas conceptuales que diversificaron, a lo largo de las últimas cuatro décadas, el pensamiento y las concepciones sobre el desarrollo esbozados por ese organismo internacional.

El principal cambio en estos supuestos conceptuales del Banco, se gesta a principios de los años ochenta tras el retiro de Robert S. McNamara de su Presidencia y con la adopción de la *teoría económica deflacionario/monetarista*. Para esta perspectiva de la teoría económica la crisis estructural del capitalismo fue precipitada, durante la década de los setenta, por la intervención omniabarcadora del Estado en el proceso económico, generándose con ello déficit fiscales con sus consiguientes espirales inflacionarias; ante ello, sus representantes –como Milton Friedman por ejemplo– esbozan un supuesto ultra-liberal que consiste en asumir al mercado y la libertad individual como los mecanismos principales para la asignación de recursos y como la base para lograr la estabilidad de los indicadores macroeconómicos; de ahí que también esbocen el supuesto normativo de la necesidad de perfilar un *Estado mínimo* que contraiga la actuación del sector público mediante la privatización de amplias parcelas del Estado de bienestar y de los medios de producción nacionalizados, de tal modo que privilegia la coordinación y cooperación voluntaria entre individuos libres en aras de lograr el bienestar social. Esta iniciativa privada, según Friedman, no se sujetaría a coerciones ni a decisiones centralizadas que la distorsionan y que inhiben la libertad comercial al imponer restricciones.

Por su parte, economistas como Bela A. Balassa, Jagdish N. Bhagwati y Anne O. Krueger plantean la necesidad de adoptar, por aquel entonces y a contracorriente del *modelo de desarrollo hacia dentro basado en la industrialización para la sustitución de las importaciones*, la estrategia para la apertura de las economías nacionales con base en

un *modelo de industrialización orientada hacia las exportaciones* de manufacturas e insumos, bajo el argumento de que éstas –las exportaciones– propician la mejora de la productividad y el crecimiento económico. La apertura de las economías nacionales con miras a su inserción en los circuitos mercantiles mundiales sería el signo de las nuevas políticas económicas que enfatizan la estabilidad macroeconómica, el impulso a las empresas exportadoras privadas y un *Estado mínimo* que no intervenga en el proceso económico; más aun, la estrategia aperturista se apoya en la necesidad de contrarrestar los déficit fiscales para abatir las espirales inflacionarias, en la remoción de barreras a las importaciones, la atracción de inversión extranjera directa, la privatización de servicios y medios de producción poseídos por el sector público, así como la urgencia de reconvertir el modelo productivo privilegiando los insumos manufacturados necesarios para apuntalar los sistemas internacionales de producción integrada que, por aquel entonces, tendían a expandirse.

Esta perspectiva teórica es –desde la década de los ochenta– una de las más influyentes en los planteamientos y estrategias de organismos internacionales como el Banco Mundial, el FMI y el Banco Interamericano de Desarrollo –aunque en muchas otras entidades interestatales se manifiesta de manera matizada, heterodoxa y transversal–, así como en el diseño de políticas públicas en la gran mayoría de los ministerios estratégicos de las administraciones públicas nacionales. Los planteamientos y estrategias de desarrollo sugeridas en la *teoría económica deflacionario/monetarista* fueron sintetizados durante la década de los ochenta en el llamado *Consenso de Washington*, cuya influencia es indudable en el caso de las políticas públicas y de las economías latinoamericanas (para mayores detalles sobre esta teoría véase Friedman, 1962, 1979, 1992a y 1992b; Desai, 1989; Harris, 1985:capítulo XXI; Balassa, 1981 y 1989; Bhagwati, 1978 y 1991; Krueger, 1978 y 1992; sobre la apertura de los mercados financieros consúltase McKinnon, 1974).

Acompañando y complementando a la *teoría económica deflacionario/monetarista* se encuentra la *hipótesis de las expectativas racionales*, con la cual se plantea la tendencia de los agentes económicos a optimizar en el proceso económico con base en la formulación racional de predicciones a futuro –que por lo regular no son erróneas sino sólo aleatoriamente– empleando con eficiencia la información a su alcance y relativa al comportamiento y cambios de la economía, así como a la política económica y las decisiones y acciones del sector público. Dos supuestos refuerzan esta hipótesis: que los agentes económicos poseen el mismo grado

y cantidad de información entre ellos y respecto a las autoridades gubernamentales, y que dichos agentes económicos son capaces de anticipar la orientación futura de la política económica y, especialmente, de la política monetaria y su impacto en la tasa de inflación real o esperada y su relación con la tasa de desempleo. Se argumenta también que si se presenta una economía alejada de las perturbaciones, el desempleo tenderá a su tasa natural (para mayores detalles véase Lucas Jr., 1972; Sargent y Wallace, 1976).

Ante la necesidad de teorizar los efectos sociales negativos derivados de la expansión e integración global del capitalismo y de sus consustanciales medidas de política económica, así como de diseñar estrategias de política social para responder a ello, se propone el *enfoque de las capacidades*. Esta perspectiva teórica, anclada en la ideología liberal y fundamentada en la obra del Premio Nobel de Economía Amartya Sen, se posiciona entre las más influyentes en los sistemas conceptuales utilizados por los documentos estratégicos del Banco Mundial –aunque con más notoriedad en los propios del PNUD– y por las políticas sociales adoptadas desde varios gobiernos nacionales. Entre las directrices normativas de esta teoría destacan la necesidad de estimular –a través de las políticas sociales focalizadas– las capacidades humanas en aras de lograr la expansión de las libertades que son la base del desarrollo (Sen, 1996 y 2000); a su vez, es necesario que estas libertades se encuentren interconectadas y contribuyan a la construcción de instituciones. Aunque esta teoría introduce un innovador enfoque de filosofía de la economía que retoma las teorías de la justicia de John Rawls, no deja de tomar en cuenta la relevancia del crecimiento económico, en tanto medio para la expansión de las libertades mediante el mecanismo de mercado que, si bien no es un mecanismo suficiente, es preciso acompañarlo de instituciones sociales y económicas, valores sociales y derechos humanos y políticos. Otro concepto importante en esta teoría es el de calidad de vida (Nussbaum y Sen, 1996) orientado a evaluar el nivel social y económico de los individuos; con éste concepto –aunado al de pobreza en su acepción más amplia que lo define como la privación de capacidades básicas y no sólo como la posesión de un ingreso bajo o insuficiente– se pretende trascender el indicador y la medida convencional del ingreso per cápita.

Hacia la segunda mitad de la década de los noventa, el Banco Mundial argumenta la necesidad de instrumentar en el mundo y en especial en América Latina una segunda generación de reformas orientadas a reestructurar los fallos institucionales que inhiben el “potencial” de las medidas contenidas en el *Consenso de Washington* y



dificultan las transacciones económicas. Estas recomendaciones son inspiradas en las variadas teorías que enfatizan la importancia de las instituciones en el desempeño económico, vinculando en su análisis a la economía –especialmente a la teoría microeconómica– con la teoría de las organizaciones y el derecho contractual (Williamson, 1989), y esforzándose también por esbozar una historia económica (North, 1993). En estas teorías, se asume que las instituciones son la clave para entender la interrelación entre la política y la economía, así como las consecuencias de esa interrelación para el crecimiento económico, el estancamiento o la declinación. Específicamente, predomina en los lineamientos de varios organismos internacionales aquella teoría microeconómica de las instituciones derivada de la perspectiva neoclásica, y que plantea la directriz de construir estructuras de contratación y gobernación (mercados, empresas y contratos) dirigidas a economizar la racionalidad limitada y los costos de transacción, y garanticen las transacciones económicas alejándoles de los riesgos que supone el oportunismo.

Con el *enfoque del capital social* son reivindicadas las relaciones entre la cultura y la dialéctica desarrollo/subdesarrollo, al tiempo que se enfatiza en los cruciales mecanismos que puede contener el llamado capital social para lograr el crecimiento económico, el desarrollo tecnológico, la competitividad, la eficiencia y eficacia del gobierno y la democratización de las sociedades. Es una orientación teórica que durante los últimos lustros incide en organismos internacionales como el Banco Mundial, el Banco Interamericano de Desarrollo (BID) y en la misma CEPAL, entidades éstas que emprenden el diseño y adopción de estrategias autogestivas para propiciar el desarrollo local y remontar los fallos del mercado y del Estado. En suma, se trata de comprender en qué grado las relaciones de confianza, reciprocidad, solidaridad, asociatividad, así como los valores y códigos éticos y simbólicos de una sociedad, la cohesión social y, en general, las normas, instituciones y organizaciones que impulsan la cooperación entre los individuos en el plano local, ayudan a la adopción de proyectos sociales autogestivos que reivindican el papel de las comunidades en la mejora de la calidad de vida (sobre estos conceptos véase Putnam, 1993).

Durante los últimos años del siglo XX y principios del siglo XXI, ante los costos de las crisis y la presencia de *males públicos globales*, se gesta un interés intelectual por los denominados *bienes públicos globales* (véase Kaul, Grunberg, Stern, et. al., 1999) y por la necesidad de diseñar nuevos mecanismos, estrategias e instrumentos de cooperación internacional y acción colectiva mundial. Los *bienes públicos globales* se

gestan ante la creciente apertura de los países respecto a una economía mundial que aumenta la significación de la interdependencia, la remoción de los controles fronterizos y la intensificación de los procesos de globalización; y por el riesgo sistémico y el poder que se aleja del Estado ante el posicionamiento y avance de actores y agentes globales que poseen una perspectiva más allá de lo nacional que no es modificada por los gobiernos. La introducción de la noción de *bienes públicos globales* resulta sugerente para el diseño de estrategias y políticas que respondan a esa creciente apertura económica y la interdependencia de las naciones. Este enfoque teórico sostiene que la provisión de bienes públicos globales afecta favorablemente –mediante la gestación de intervenciones dinámicas– la materialización del proceso de desarrollo, así como en otros fenómenos de las relaciones económicas y políticas internacionales como las guerras y conflictos de diverso tipo, la cooperación internacional y los costos de transacción. En estos esfuerzos teóricos subyace la necesidad de conciliar los objetivos e intereses nacionales con las demandas y condicionamientos internacionales en aras de impulsar procesos de desarrollo que mejoren las condiciones de vida, así como trascender las estrategias y prácticas de la Ayuda Oficial para el Desarrollo que no enfatizan en problemáticas concretas, sino en países. Este enfoque es empleado por el Banco Mundial al analizar los problemas medioambientales y la necesidad de asumir a la naturaleza como un bien público global que contribuya al desarrollo sostenible.

Ante el malestar provocado por los efectos sociales negativos generados con la aplicación de las medidas del *Consenso de Washington* regidas por el *fundamentalismo de mercado*, surge un renovado movimiento intelectual que reivindica y revitaliza las tesis propuestas por John Maynard Keynes en la primera mitad del siglo XX con relación al activo papel del aparato de Estado en la economía mediante expansivas políticas monetarias y fiscales capaces de reactivar la demanda agregada, la producción, la inversión y el empleo. Dicho movimiento intelectual que denominamos *neokeynesiano*, está integrado por economistas y pensadores progresistas ligados a las esferas de decisión en los organismos internacionales; entre ellos, sobresalen las propuestas teóricas y la narrativa de Joseph E. Stiglitz, relacionado durante algún tiempo a la estructura burocrática del Banco Mundial –entidad en la cual influyó ampliamente para reivindicar una agenda social y el tema de la pobreza hacia finales de la década de los noventa– y manteniendo hasta la fecha importantes relaciones orgánicas e intelectuales con organismos como la CEPAL y el PNUD. A grandes

rasgos, los *neokeynesianos* reconocen los fallos e imperfecciones tanto del mercado como del sector público, y sugieren la importancia de privilegiar una relación de coordinación y complementariedad entre ambos a partir del ejercicio de reformas institucionales en el ámbito internacional que apuntalen una acción colectiva global capaz de garantizar la gobernanza de la economía mundial; especialmente, se sugiere la reforma de los organismos económico/financieros internacionales como el FMI (sobre este enfoque véase Michie y Smith, 1999; Harris, 1999; Smithin y Wolf, 1999; Smith, 1999; Meier y Stiglitz, 2001; Stiglitz, 2002 y 2003a).

Estas teorías económicas y políticas y demás estudios que moldean las concepciones sobre el desarrollo y las estrategias planteadas y sugeridas por los organismos internacionales, tras el agotamiento de los enfoques teóricos de la modernización y la aparición de conflictividades sociales como las encabezadas por los movimientos sociales ambientalistas y de mujeres, emanan de influyentes pensadores y académicos que reflexionan desde las *universidades globales* sobre las variadas dimensiones de la dialéctica desarrollo/subdesarrollo.

### **Consideraciones finales sobre el capítulo.**

A lo largo del presente capítulo, observamos y analizamos la naturaleza de las funciones del Grupo del Banco Mundial bajo la idea de que su poder se extiende a varios ámbitos de acción que no se limitan a la simple provisión de créditos para la ejecución de proyectos sociales, sino que se amplía —a través de su influencia política y epistémica— al conjunto de la agenda pública y de las relaciones internacionales.

A través de sus principales funciones, el Banco ejerce una destacada gravitación en el diseño y ejercicio de la política económica y la política social de múltiples naciones subdesarrolladas, puesto que logra articular un sistema discursivo y cognitivo que permite estandarizar un lenguaje y ciertas perspectivas ideológicas que resultan atractivas y necesarias para los funcionarios nacionales.

Más aún, desde la institucionalización de la ideología del desarrollo a finales de la década de los cuarenta del siglo XX, el Banco Mundial se afianzó como una macroagencia de desarrollo que modela su pensamiento y concepciones a partir de varios factores, circunstancias y agentes que influyen en la construcción de sus ideas y en la gestación de una agenda pública. En este pensamiento sobre el desarrollo, sobresale la continuidad —entre 1950 y 1990— de un supuesto ideológico y normativo,

que incluso se mantiene hasta nuestros días de manera encubierta y matizada; este supuesto es el referido al “efecto de derrame” o “spill over” que postula al crecimiento económico como el mecanismo principal que beneficiaría de manera automática, gota a gota y hacia abajo a los estratos sociales más pobres de la población, en la medida en que estos se inserten productivamente al mercado y a las relaciones capitalistas de producción. Aunque se introducen sistemas conceptuales y supuestos normativos complementarios que matizan este núcleo fijo del pensamiento del Banco Mundial, son finalmente las dimensiones materiales del desarrollo las que condicionan la dinámica del proceso y el resto de las aristas que le complementan; de tal manera que más que “destronar el crecimiento del PIB”, lo que se presenta es un modelo que coloca al crecimiento económico como eje central y articulador de otras dimensiones de la vida pública, sólo matizado por un Estado interventor, un *fundamentalismo de mercado* o un Estado eficaz, según la ideología y teoría económica que predomine y el momento histórico en el cual se encuentre el organismo. De ahí que durante los últimos lustros se presente una tensión entre la agenda económico/financiera del Banco –trazada mediante los fundamentos de la teoría económica neoclásica– y la agenda social que matiza a la primera y se erige sobre la base de la coordinación y complementariedad entre el Estado y el mercado.

Finalmente, cabe mencionar que para comprender la naturaleza y el sentido del pensamiento y las concepciones sobre el desarrollo esbozados por el banco Mundial desde su fundación, resultó preciso desentrañar la lógica de sus funciones, así como los factores, circunstancias y demás agentes socioeconómicos y políticos que influyen en la configuración de sus ideas y estrategias, reconociendo que el Banco es una entidad multifacética y relevante en la orientación de la dialéctica desarrollo/subdesarrollo, así como en la articulación y regulación de la economía mundial y la política internacional, signadas ambas por una (i)lógica asimétrica, contradictoria y cambiante que redefine constantemente el curso del capitalismo como modo de producción y proceso civilizatorio.



## Capítulo III.

### **El sentido de las transformaciones en el pensamiento y estrategias de desarrollo difundidas por el Banco Mundial y las comunidades epistémicas que conforman.**

“Las ideas forman el curso de la historia”  
(John Maynard Keynes).

“Tras cualquier acción de un político se puede encontrar algo dicho por un intelectual quince años atrás”  
(John Maynard Keynes).

“ [...] En el momento actual, la gente está excepcionalmente deseosa de un diagnóstico más fundamental [...] las ideas de los economistas y los filósofos políticos, tanto cuando son correctas como cuando están equivocadas, son más poderosas de lo que comúnmente se cree. En realidad, el mundo está gobernado por poco más que esto. Los hombres prácticos, que se creen exentos por completo de cualquier influencia intelectual, son generalmente esclavos de algún economista difunto. Los maniáticos de la autoridad, que oyen voces en el aire, destilan su frenesí inspirados en algún mal escritor académico de algunos años atrás [...] Pero, tarde o temprano, son las ideas y no los intereses creados las que presentan peligros”  
(John Maynard Keynes, *Teoría general de la ocupación, el interés y el dinero*).

“Por desgracia, pero no con sorpresa, comprobé en la Casa Blanca y en el Banco Mundial que a menudo se tomaban decisiones en función de criterios ideológicos y políticos. Como resultado se persistía en malas medidas, que no resolvían los problemas pero que encajaban con los intereses o creencias de las personas que mandaban [...] Las políticas del FMI, basadas en parte en el anticuado supuesto de que los mercados generaban por sí mismos resultados eficientes, bloqueaban las intervenciones deseables de los Gobiernos en los mercados, medidas que pueden guiar el crecimiento y mejorar la situación de *todos* [...] Sabía que las ideas cuentan pero también cuenta la política, y una de mis labores fue persuadir a otros de que lo que yo recomendaba era económica pero también políticamente acertado.

En la esfera internacional, en cambio, descubrí que ninguna de esas dos dimensiones prevalecía en la formulación de políticas, especialmente en el Fondo Monetario Internacional. Las decisiones eran adoptadas sobre la base de una curiosa mezcla de ideología y mala economía, un dogma que en ocasiones parecía apenas velar intereses creados. Sólo había una receta y no se buscaban otras opiniones. La discusión abierta y franca era desanimada: no había lugar para ella. La ideología orientaba la prescripción política y se esperaba que los países siguieran los criterios del FMI sin rechistar [...] A menudo lo que determinó el resultado de las discusiones en las que participé fue un tono de voz, una reunión a puerta cerrada, o un memorando”  
(Joseph E. Stiglitz, *El malestar en la globalización*, pp. 12, 14, 15, 16 y 18).

## Introducción.

La configuración del pensamiento y las concepciones sobre el desarrollo en organismos internacionales como el Banco Mundial, así como su incidencia en el diseño de las políticas públicas nacionales está en función de las transformaciones históricas y de las transiciones experimentadas por la economía mundial y la política internacional. El pensamiento gestado en estas organizaciones interestatales no cuenta con una dinámica y rumbo propios ni es ajeno al mundo fenoménico, sino que muestra una estrecha sincronía y correspondencia a partir de los problemas públicos identificados, las agendas públicas construidas y los intereses creados de los actores y agentes socioeconómicos y políticos que inciden en los causes que adopta la dialéctica desarrollo/subdesarrollo. De ahí que resulte necesario rastrear esa tensión entre la realidad y el pensamiento, y –específicamente– entre el comportamiento del modo de producción capitalista y las concepciones y directrices de acción esbozadas, por el Banco Mundial, en sus estudios y documentos estratégicos.

Toda aquella directriz y estrategia de política pública que esboza y difunde una organización como el Banco Mundial, supone cierta concepción o concepciones sobre el desarrollo que se inscriben en un pensamiento que se hace y rehace históricamente a partir de las prioridades e intereses del Banco y de la correlación de fuerzas a su interior y en las relaciones económicas y políticas internacionales. Este pensamiento no es homogéneo en el tiempo, sino que se redefine a la luz de los acontecimientos históricos y la naturaleza que asume el capitalismo en determinados momentos. Sea en el diseño y ejercicio de las políticas públicas nacionales de los países miembros como en las líneas generales de su pensamiento sobre la dialéctica desarrollo/subdesarrollo, el Banco Mundial está dotado de un sistema epistémico/conceptual mediante el cual crea teorías del desarrollo y abrevia de las formulaciones teóricas que proceden de las *universidades globales*; además de una serie de directrices normativas –preñadas de supuestos ideológicos y éticos– que conforman una determinada concepción sobre el desarrollo que tiende a transformarse en el tiempo y al ritmo de los acontecimientos históricos.

Reconocido lo anterior y en aras de vertebrar el presente capítulo, es posible preguntarnos lo siguiente: ¿Cuál es la naturaleza y el sentido de las transformaciones experimentadas en el pensamiento y las concepciones sobre el desarrollo formuladas por el Banco Mundial? ¿Cuáles son las principales líneas, fundamentos, directrices, estrategias y pautas normativas que configuran las concepciones sobre el desarrollo

difundidas por este organismo internacional desde su fundación? ¿De qué manera inciden las transformaciones sociohistóricas en las rupturas suscitadas en el pensamiento y la agenda de política pública del organismo en cuestión? A partir de estas interrogantes, el objetivo principal del presente capítulo radica en estudiar –tras la revisión y análisis de los estudios y documentos estratégicos seleccionados– la relevancia y evolución del pensamiento sobre el desarrollo esbozado por el Banco Mundial, enfatizando en sus continuidades, rupturas y puntos de inflexión, así como en las *comunidades epistémicas* que se configuran. Interpretar el sentido de estos cambios discursivos y de agenda implicó desentrañar las transformaciones experimentadas por el modo de producción capitalista y los posicionamientos y funciones del aparato de Estado respecto a esos cambios desde 1945. Más aún, a través del presente capítulo enfatizamos en la interpretación del sentido de las funciones y pensamiento del Banco Mundial, en tanto generador de conocimientos teóricos y de estrategias de política pública que se orientan a *teledirigir* el proceso de planeación de ciertos gobiernos nacionales y a encauzar y catalizar la dialéctica desarrollo/subdesarrollo.

Par cumplir con lo anterior, en un primer apartado del capítulo esbozamos una reflexión sobre relación suscitada entre el pensamiento y la realidad, de tal manera que se brindan algunos fundamentos para comprender la tensión entre los sistemas conceptuales y normativos del Banco Mundial, los cambios históricos experimentados en la economía mundial y la política internacional, y los cursos de acción inspirados por los sistemas cognitivos planteados por el mismo organismo; en un segundo momento; continuando con la adopción de la modalidad de investigación de la explicación histórico/estructural, presentamos el análisis e interpretación sobre los orígenes y difusión del desarrollo y su contraparte –el subdesarrollo– como objetivos de política pública y la manera como el Banco Mundial los asimila, interioriza y concibe, para lo cual estudiamos aquellas estrategias que privilegiaron la industrialización y modernización de las sociedades como fundamentos del crecimiento económico a lo largo del periodo comprendido entre 1950 y 1968, signado por el predominio del patrón de acumulación taylorista/fordista/keynesiano que facilitó la expansión económica durante estos lustros; en el tercer párrafo, se presenta el sentido de las respuestas del Banco Mundial ante la crisis estructural que comenzó a experimentar el capitalismo hacia inicios de la década de los setenta, enfatizando en las estrategias para la satisfacción de las necesidades sociales básicas y en el discurso de la "lucha contra la



pobreza"; para el caso del cuarto apartado, se analiza el punto de quiebre histórico representado por la génesis e irradiación del patrón de acumulación de la manufactura flexible y las tendencias del capitalismo a expandirse e integrarse a escala global, situando en este contexto los profundos cambios en el pensamiento y las concepciones sobre el desarrollo esbozados por el Banco Mundial para promover políticas de ajuste y cambio estructural que respondiesen a las condiciones y exigencias de la economía mundial como nueva racionalidad del proceso de planeación; en el quinto apartado, se plantean los rasgos generales de la segunda generación de reformas promovidas por el Banco y que enfatizan en la configuración de instituciones necesarias para afianzar al mercado como fundamento de la economía global; en un sexto momento, tomando en cuenta las crisis financieras globales suscitadas durante la segunda mitad de la década de los noventa, se revisan los matices incorporados por el Banco para reintroducir una agenda social que privilegie el combate focalizado de la pobreza en el mundo subdesarrollado; en el séptimo apartado, se expone una interpretación inicial sobre el sentido de la capacidad de *teledirección* desplegada por el Banco Mundial para incidir en el diseño y ejercicio de las políticas públicas nacionales; y, por último, en el párrafo octavo se analiza la configuración de las *comunidades epistémicas* que tejen los Presidentes del organismo a partir de su trayectoria profesional y sus influencias intelectuales.

### **1.- Variaciones en torno a la relación dialéctica pensamiento/teoría/realidad: notas iniciales para comprender la naturaleza y alcances del pensamiento y directrices de política esbozados por el Banco Mundial.**

Resulta posible plantear que todo cambio en el ámbito de las ideas está en función del devenir histórico y de las transformaciones y desafíos que impongan las relaciones sociales y la correlación de fuerzas que las definen a partir de la capacidad para implantar su poder y arraigar una ideología; sin embargo, las cosmovisiones y las ideas asumen una dinámica propia que puede –en la medida que poseen un *deber ser*– construir realidad y definir los cursos de la historia. Se trata de una relación dialéctica donde resultaría impreciso tratar de abordar ese vínculo en una lógica lineal de causa/efecto, puesto que las ideas y el pensamiento son praxis, proyección, autorepresentación del mismo ser humano, construcción de escenarios y definición de futuros; las ideas y las concepciones son un objetivarse, un subjetivarse y un existencializarse que definen y guían la acción social y modelan o construyen sociedad

(sobre el concepto de praxis consúltase Marx, 1989; Enríquez Pérez, 2003). A su vez, las ideas son una expresión de la realidad y cambian –siempre y cuando exista capacidad de autocrítica y recepción de la crítica externa– a la luz de su contrastación con el mundo fenoménico que, por su propia naturaleza, es una vorágine de incesantes transformaciones. La imaginación creadora es el gozne que permite esta relación dialéctica.

Específicamente, el pensamiento del Banco Mundial y sus consustanciales estrategias de desarrollo, evolucionaron a lo largo de las últimas seis décadas a raíz de los acontecimientos históricos que representaron puntos de quiebre y rupturas en lo relacionado con la dinámica de la política internacional, la gestión de la economía mundial y los problemas socioeconómicos de las naciones subdesarrolladas. Estos puntos de inflexión modifican los sistemas conceptuales empleados en los análisis, así como los problemas a resolver, las prioridades a atender, las relaciones de poder y dominación en la política internacional y los mercados mundiales, la misma lógica de la acción social y la toma de decisiones al interior del organismo; de ahí que sea necesario tener como telón de fondo el análisis de las transformaciones y transiciones históricas, así como la forma en que se organiza y gestiona el capitalismo y cambian las relaciones entre el aparato de Estado, el empresariado y la clase trabajadora. Siendo así, es pertinente postular el supuesto de que los cambios en el pensamiento y las estrategias sobre el desarrollo resulta posible analizarlos, explicarlos e interpretarlos al desentrañar la naturaleza de los causes que adopta el capitalismo en tanto modo de producción y proceso civilizatorio, así como el sentido de la toma de decisiones y la acción social de los actores y agentes socioeconómicos y políticos que lo configuran. Esto significa que la lógica propia de la dialéctica desarrollo/subdesarrollo –tanto en sus dimensiones teórico/ideológicas como en la praxis política– está en función de la dinámica y el comportamiento estructural y organizacional del capitalismo. Por si fuera poco, el pensamiento y las concepciones sobre el desarrollo asumen estas manifestaciones del mundo fenoménico y, paralelamente –en la medida que dichas concepciones conforman un *deber ser*– son la expresión ideológica de los grupos de interés que –desde el poder o el (contra)poder– definen y proyectan cierto modelo futuro de organización del mundo o de las sociedades nacionales, de tal forma que al institucionalizarse, delinean cursos de acción y pautas de comportamiento capaces de estructurar nuevas realidades y dinámicas en la vida pública.

Al erigirse como una representación de la realidad y una proyección del futuro, las concepciones sobre el desarrollo esbozadas por una entidad pública nacional o internacional, e incluso por organizaciones alternativas gestadas *desde abajo*, se orientan a modelar la sociedad que se desea, así como a definir, mediante el proceso de planeación, las estrategias de intervención en el conjunto de la realidad social o en el sector o esfera que evidencie algún problema público previamente identificado.

En suma, realidad y pensamiento conforman una simbiosis que los complementa y redefine en la medida que se construye la historia. De ahí que sea pertinente evitar el análisis y el estudio de las ideas sin mantener constantemente una tensión con el estudio de los cambios del mundo fenoménico y el devenir histórico.

Ahondando en estos argumentos propios de la relación pensamiento/praxis política, cabe puntualizar lo siguiente: es de destacar que la teoría sobre lo social humano y los conceptos que la conforman, de ningún modo son neutrales, pues están preñados de una ideología y una carga valorativa definida por la cosmovisión del mundo poseída por el sujeto investigador y condicionada por el momento histórico, el ámbito geográfico, los sistemas conceptuales asimilados previamente y la posición de clase social, desde los cuales reflexiona y aprehende la realidad. Además de contar con una capacidad heurística para explicar la realidad y desentrañar su dinámica, ciertos conceptos —especialmente aquellos dotados de supuestos normativos para intervenir en la realidad— poseen una fuerte dosis de control social en la medida que conforman una coraza que encasilla ideológicamente a los fenómenos y procesos, al tiempo que definen cursos de acción social respecto a estos. Así como un concepto puede habilitar al ser humano para explicar e intervenir en la realidad, también lo constriñe y condiciona en su análisis y comportamiento; más aún, los conceptos son modulados por la ideología y, por la propia naturaleza del conocimiento, no siempre llegan a aprehender la complejidad y totalidad de los fenómenos, puesto que es posible apreciar con ellos ciertas dimensiones de la realidad y muchas otras no, aunque se encuentren frente a nuestros ojos. Es la ideología ese elemento que oculta o encubre ciertas aristas del mundo fenoménico; en tanto que algunas de esas facetas de la realidad son ampliadas a través de los conceptos para intervenir desde el conocimiento especializado. Lo anterior significa que existe la omisión con intención o muchas veces sin ella, y que los conceptos son lentillas que no nos posicionan de golpe ante la realidad, sino que la filtran, la condensan y, a la vez, la construyen y la trasmutan sin dejarla fluir, pues se trata de retratos que representan lo que la realidad es en un momento y luego —al

transcurrir el tiempo y la intensidad de los acontecimientos— ya no es lo que era en esa imagen estática que capta el devenir histórico.

A través de la praxis política y al imbuirse en las estructuras de poder, los conceptos son potenciados y, en una relación dialéctica, se interviene en la realidad a partir de ellos, puesto que mediante su empleo es posible interpretar el mundo y también transformarlo al conocerlo. Más aún, la teoría es una praxis con la cual se construye la realidad y se configura la historia; y, en una dimensión política, la teoría contribuye a la construcción de mecanismos de poder y control que definen y estipulan cursos de acción y apropiación del mundo. Según sea concebida la realidad, así se construye, se emprende la apropiación de la misma, y se deconstruye, modela, modifica y moldea. A grandes rasgos, con los conceptos es posible la construcción de la sociedad. Según sea explicada e interpretada la realidad, de esa forma se intervendrá en ella y se brindarán soluciones adecuadas o directrices de acción que agraven el problema público construido.

Sin conceptos es imposible nombrar o aprehender la realidad, pues con ellos el ser humano construye el sentido del mundo que le rodea y del cual forma parte. La realidad no sólo existe por existir; existe porque es descubierta, pensada y nombrada. A través de la investigación se nombra lo no nombrado y se define su sentido. En suma, la teoría es poder; es una construcción histórica que crea sociedad y la transforma; de ahí que no sea neutral ni plenamente objetiva. Según sean nombradas o conceptualizadas las cosas, así se actúa, y, ante todo, el relato de la realidad es poder; más aún, a partir de la manera en que se conceptualiza la realidad, se construyen estructuras mentales que tienden a arraigarse y a condicionar la acción de los sujetos y los grupos de poder.

El pensamiento —especialmente el hegemónico— se corresponde con la construcción de la dominación, las estructuras geopolíticas y geoeconómicas, y el control de las mentes. Al respecto, quienes logran desentrañar ciertas parcelas de la realidad e imponen su discurso, es muy probable que dominen y controlen dicha realidad explicada e interpretada. De ahí la importancia de desentrañar la lógica del poder epistémico del Banco Mundial para delinear cursos de acción y construir sociedad y cierta modalidad de mercados a través de las directrices de política pública que se perfilan desde sus funciones cognitivas, de financiamiento y asistencia técnica; funciones estas que son necesitadas y demandadas por Estados miembros en condición de subdesarrollo que, especialmente, no cuentan con los cuadros técnicos y

especializados para realizar estudios y delinear estrategias que orienten su agenda pública.

## **2.- La génesis y difusión de la dialéctica desarrollo/subdesarrollo: la industrialización y modernización como estrategias para el crecimiento económico y la expansión del mercado interno (1950-1968).**

Tal como se mencionó en el capítulo II, la configuración de la ideología del desarrollo y la intervención pública en la lógica de la dialéctica desarrollo/subdesarrollo, se gestan a partir de 1949 con el inicio de la expansión económica suscitada desde el fin de la Segunda Gran Guerra, y con la tensión permanente que supuso el avance de la Unión Soviética en sus áreas de influencia geopolítica y geoeconómica. La amenaza ideológica irradiada por el modo de producción estatista con economías centralmente planificadas se cernía sobre aquellas naciones asiáticas y africanas que adquirieron su independencia política durante aquellos años, así como sobre los movimientos sociales latinoamericanos que comenzaron a cuestionar las contradicciones del proceso industrializador detonado desde la década de los treinta y las condiciones de dependencia económica que tendían a profundizarse con el avance de los capitales extranjeros aliados al empresariado nacional y a las oligarquías de varias naciones de la región.

El Nuevo Orden Mundial de la Posguerra configuró una renovada y hasta original institucionalidad regida por la expansión del poder económico, político y militar de los Estados Unidos; de ahí que muchas voces señalaran que el entramado de organismos internacionales como el Banco Mundial, resultado de los acuerdos interestatales propios del fin de la guerra, respondieran a las necesidades de esa potencia para proyectar su hegemonía en el sistema mundial.

Conscientes los líderes internacionales, en un primer momento, de diseñar un mecanismo para el financiamiento de la reconstrucción de Europa y Japón, se crea el Banco Mundial en abierta correspondencia con los objetivos de la política exterior del gobierno norteamericano. Objetivos que a los pocos años de fundado el organismo y de concluida la reconstrucción de la Europa devastada, dieron un viraje para privilegiar a las naciones atrasadas a partir de una relación seguridad internacional/política de contención/crecimiento económico/expansión de las empresas norteamericanas.

Siguiendo la estrategia metodológica planteada en un inicio, para comprender los alcances y el sentido de las funciones, el pensamiento, las estrategias, las

intervenciones y las acciones desplegadas por el Banco Mundial, estudiaremos –a riesgo de dispersarnos en el presente capítulo– las formas en que se organizó y gestionó el capitalismo durante las últimas seis décadas, enfatizando en la empresa en tanto la organización productiva que sustenta el proceso de acumulación de capital y define múltiples pautas de comportamiento en las sociedades.

### *2.1.- El patrón de acumulación taylorista/fordista/keynesiano como fundamento de la expansión económica de la segunda posguerra.*

El fin de la Segunda Gran Guerra abrió un periodo de prosperidad económica que redefinió los cimientos del modo de producción capitalista en el contexto de la creciente tensión bipolar y la amenaza ideológica representada por el modo de producción estatista con economías centralmente planificadas. Dicha expansión económica se sustentó en varios pilares, a saber: la adopción, en 1948, del *European Recovery Program* –conocido tradicionalmente como el Plan Marshall–, que consideró amplias inversiones del sector público estadounidense para la reconstrucción de los mercados europeos y la contención de la influencia soviética en los países devastados por la guerra; el recién creado sistema monetario internacional y el entramado institucional que se perfilaba por aquellos años para organizar y regular la economía mundial, lo cual se fundamentó en las condiciones de paz y estabilidad de la política internacional; el comportamiento cíclico de la economía mundial se moderó a través de las intervenciones y acciones correctivas de los sectores públicos nacionales que suavizaron las fluctuaciones entre las dinámicas tasas de crecimiento y las fases de recesión, de tal modo que la política fiscal y monetaria anticíclica moduló la expansión o contracción de la demanda; y la hegemonía industrial de los Estados Unidos con base en la expansión transnacional de sus empresas y la irradiación del complejo militar/industrial apoyado en amplias inversiones públicas. Los avances tecnológicos que en aquellos años se difundían, permitieron la conformación de una sociedad de consumo de masas simbolizada por el ascenso de la clase media dentro de las naciones industrializadas.

El objetivo del pleno empleo –acompañado de la estabilidad de precios, sobre todo en Europa– signó gran parte de las acciones e inversiones del sector público, al tiempo que orientó el diseño de la política pública en gran parte de ese continente y en los Estados Unidos. Esta racionalidad fundada en la consecución del pleno empleo también explicó esa amplia expansión económica de la posguerra y apuntaló la lógica

propia del patrón de acumulación taylorista/fordista/keynesiano, en tanto estructura organizacional del capitalismo y del modo de desarrollo<sup>1</sup> industrial. La misma conflagración internacional terminada en 1945 –que si bien significó la lamentable pérdida de 62 millones de vidas humanas– revirtió la recesión económica de los años treinta, e inyectó nuevos bríos a la actividad industrial, al tiempo que facilitó el avance científico y la gestación de innovaciones tecnológicas en ramas como la energía atómica, la industria aeronáutica y la electrónica; sectores dinámicos que, al menos en los Estados Unidos, ejercieron una tracción sobre otras ramas y actividades económicas.

Fueron los *años dorados del capitalismo* una etapa en la cual las empresas se organizaron a partir de la administración científica de la producción, la cadena de montaje, la producción de altos volúmenes en serie y el uso intensivo de las máquinas. Este tipo organizativo precisó de una planeación y control que privilegió la concentración territorial de la producción, la acumulación de activos fijos, y la contratación de suficientes trabajadores manuales y administrativos, en el contexto de relaciones verticales y piramidales que controlasen al trabajador tras comprimir los tiempos de trabajo muertos y adecuarlos para emprender operaciones mecánicas, simples y repetitivas en labores como el *hacer y mover cosas*. Para responder a esta organización de la producción en masa, también fue preciso estimular un consumo masivo en los centros urbanos, y lograr rendimientos del factor trabajo que redundaran en el aumento de la producción por trabajador y la reducción de los costes de producción al incrementarse la productividad, de tal modo que los administradores y gestores de las empresas reconocieron que a través de la producción estandarizada de altos volúmenes se detonarían economías de escala que minimizasen los costes por unidad fabricada (para ampliar los detalles sobre esta modalidad de organización empresarial consúltese Coriat, 1997; Reich, 1993:capítulos 2 y 3). La gran virtud de Henry Ford, al introducir la cadena de montaje, consistió en vislumbrar que la producción en masa suponía un consumo masivo, así como un renovado sistema para la reproducción de la fuerza de trabajo, nuevas políticas para el control y dirección del factor trabajo, y todo un renovado sistema de vida y una nueva sociedad racionalizada

---

<sup>1</sup> El modo de desarrollo, según Castells (2002:42), consiste en los dispositivos tecnológicos utilizados en las relaciones sociales de producción con la finalidad de que el trabajo actúe sobre la naturaleza para generar el producto y los satisfactores de las necesidades, determinando la cuantía y la calidad del excedente. La esencia de los modos de desarrollo es definida por el elemento básico (la tierra, la energía o la información, por ejemplo) que fomenta e incrementa la productividad en el proceso productivo.

(Harvey, 1998:147-148). Ford logra capitalizar y racionalizar las tecnologías que predominaron durante el último tercio del siglo XIX y los primeros años del XX, la lógica corporativa de las empresas predominante en sectores como el de los ferrocarriles, así como aquella división técnica del trabajo especializado gestada de antemano; todo ello, aunado a las labores repetitivas del trabajador, derivó en importantes aumentos de la productividad. Previo a ello, en 1911, Frederick Winslow Taylor publica los *Principios de la administración científica*, para establecer que el aumento de la productividad del factor trabajo puede originarse al fragmentar el proceso de producción en movimientos parciales que se organizan de manera rigurosa de acuerdo al estudio y gestión del tiempo y de dichos movimientos; de ahí que la especialización de tareas resulte crucial para que el obrero ahorre tiempo y afine sus habilidades al repetir, diariamente, las mismas funciones (Taylor, 1971). Ford se apropia de estos fundamentos, los potencia y los trasciende a partir de la integración de los segmentos del proceso de trabajo a través de un sistema de guías y medios de mantenimiento que facilitan el desplazamiento de las materias primas e insumos y su conducción ante las máquinas/herramienta; y, de la asignación de las actividades y los puestos de trabajo en función del sistema de máquinas, de tal modo que los operadores pierden el control del ritmo de trabajo y se someten a la dinámica propia de las máquinas (Aglietta, 1999). En la medida en que los movimientos son simples y rutinarios, se abrían las posibilidades para la creación de un mayor número de empleos.

Después de 1945, las actividades industriales adquirieron un auge inédito; especialmente las industrias metalmecánicas como la automotriz, aprovecharon los paradigmas organizacionales propios del taylorismo y el fordismo. El legendario modelo Ford T, automóvil introducido en 1908, al lograr el éxito de ventas e incrementarse su producción, trajo consigo la adopción de la cadena de montaje semiautomática para asegurar la fabricación en serie tras el ensamblaje –por parte de los trabajadores– de los insumos trasladados por cintas de movimiento o flujo permanente. Con la mecanización del proceso de trabajo, aumentó su intensidad y tanto las actividades manuales como las intelectuales tendieron a separarse. Otras industrias que experimentaron –en el norte del mundo– un auge importante mediante este sistema de organización de la producción fueron la construcción, la petroquímica, la fabricación de electrodomésticos y la industria del transporte.



Siguiendo esta misma lógica, en el modo de desarrollo industrial y los cambios tecnológicos que le fueron consustanciales, predominó una racionalidad de las decisiones y la acción social orientada a la consecución del crecimiento económico o a la maximización del producto (Castells, 2002:43). Más aún, la construcción de mercados y la toma de decisiones empresariales desplegadas en el modo de desarrollo industrial, siguieron una racionalidad orientada a un proceso de producción que generase –al minimizar el tiempo y los costes– la mayor cantidad de insumos, bienes y servicios. Para lograr estos propósitos, fueron cruciales las economías de escala, pues a través de ellas se pretendía minimizar los costes y maximizar el rendimiento de la producción para ofertar grandes volúmenes de productos a bajo precio, y lograr así una mayor competitividad de las empresas. La toma de decisiones del empresariado se orientó a maximizar la cantidad de los factores productivos para generar beneficios satisfactorios; de ahí que la rápida fabricación de un sólo bien o servicio estandarizado aumentase el volumen de la producción sin necesidad de contratar el mayor número de trabajadores. Más aún, las decisiones empresariales privilegiaron la reducción de los gastos en investigación aplicada al proceso productivo y los costes generados por la distribución y circulación de los nuevos productos, así como el aprovechamiento de las economías de escala y el ahorro de tiempo al evitar el cambio y reconversión de los productos estandarizados y de la cadena montaje. La aplicación del conocimiento se orientó a optimizar y eficientizar el proceso productivo, así como a incrementar la escala y la rapidez de la producción con equipo y maquinaria operados por el menor número posible de trabajadores; de esta forma, la fuerza de trabajo sería sustituida por bienes de capital. La racionalidad empresarial y el sentido de las decisiones privilegió el uso de tecnologías apropiadas para aumentar la escala, volumen y velocidad de la maquinaria y de los sistemas para fabricar productos en serie, estandarizados, masivos y comercializables a precios bajos. Se trataba de organizaciones piramidales y jerárquicas en las que predominó –como parte de la toma de decisiones– una planificación centralizada de las estrategias empresariales, así como amplios márgenes del Director General o los gerentes en la cúspide de la pirámide al momento de dirigir la empresa y manipular la información (Enríquez Pérez, 2003). Además de las economías de escala, el logro de las ganancias en las empresas también estuvo en función de las cuantiosas inversiones en capital fijo, la estabilidad del cambio tecnológico y la eficiencia de las tecnologías relacionadas con el proceso de producción.

Fue una organización productiva con limitada capacidad para adaptarse a los cambios, puesto que una sola modificación o innovación en los bienes y servicios –por muy pequeña que fuese– suponía readecuar el conjunto del proceso de producción y la tecnología y maquinaria empleadas. La rigidez fue el signo de las empresas en aquellas décadas.

Gran parte del siglo XX fue el siglo de las grandes estructuras burocráticas que sostuvieron al patrón de acumulación taylorista/fordista/keynesiano: la empresa, los partidos políticos, la escuela, las iglesias, las centrales sindicales, adoptaron organizaciones piramidales centralizadoras del poder político y factico. Particularmente, los grandes sindicatos, provistos de inmensas burocracias, recursos y poder de negociación y presión, fueron el correlato y complemento de la empresa fordista regida por una organización centralizada y jerárquica. La contribución de las centrales sindicales fue importante para la producción en serie de altos volúmenes al privilegiar la desactivación de las movilizaciones y la cooptación de la clase trabajadora a cambio de prestaciones laborales, salarios satisfactorios y amplios beneficios del estado de bienestar en el norte del mundo. La negociación colectiva de los sindicatos, en aras de mejorar las condiciones laborales y beneficiar a la clase trabajadora mediante las políticas sociales y el salario mínimo, fue beneficiada por la cooperación de los trabajadores en las estrategias empresariales orientadas al incremento de la productividad y el despliegue de la organización fordista del proceso de producción.

John Kenneth Galbraith (1980), al caracterizar *el nuevo Estado industrial*, habla de un sistema planificador al servicio de la tecnoestructura propia de las grandes sociedades anónimas que pretende –a través de su poder y de los conocimientos y tecnologías poseídas– hacer que los objetivos de la sociedad y el Estado converjan con los suyos, al tiempo que controlan al mercado y somete la oferta del factor trabajo y el capital a través de la planeación; en tanto que el Estado y sus instrumentos de política pretenden regular la renta total de que dispone la sociedad y elevar el poder adquisitivo de los trabajadores para comprar los bienes y servicios producidos. Esta visión oligopólica de la vida económica –al menos en los Estados Unidos de la posguerra– llevó a que Galbraith concluyera que la magnitud o el gran tamaño de la corporación le permite hacer funcional la incertidumbre cuando le resulta imposible suprimirla, al tiempo que controla aquellos mercados donde realiza transacciones de compra o venta, y elimina aquellos otros que le generan dependencias.

De manera complementaria a esta modalidad de organización empresarial y de estructuración de los mercados que tuvo su más acabada expresión en los países industrializados, se desplegó una activa intervención del sector público en el proceso económico. Desde las políticas del *New Deal* en Estados Unidos hasta el Estado benefactor europeo y las políticas desarrollistas en América Latina y en el Asia Oriental, los gobiernos desempeñaron un papel fundamental en el proceso de acumulación de capital. Las políticas expansionistas y anticíclicas de orientación keynesiana, incentivaron la expansión del consumo masivo y la sostenibilidad y previsibilidad de los salarios reales sin que ello implicase la caída de la rentabilidad de los capitales privados, sino que más bien, la reproducción de la fuerza de trabajo fue asumida, en mayor o menor medida, como una responsabilidad de las instituciones del sector público. Para esos propósitos fue relevante la inversión y el gasto públicos que, en aras de ejercer la administración de la demanda, se canalizaron a la producción y distribución de bienes y servicios, la construcción y modernización de infraestructura básica, a los estímulos fiscales, y al suministro de servicios sociales básicos como la salud, la seguridad social, la educación y la capacitación para la vida y el trabajo. Esta intervención del sector público en el proceso económico fue custodiada por el emergente sistema de organismos internacionales y su creciente influencia en las escalas nacionales.

Esto es, las contradicciones y límites de la organización del trabajo que supuso la difusión del taylorismo y el fordismo en el modo de desarrollo industrial, fueron atemperados por las acciones intervencionistas del sector público en el proceso económico. Esta fusión, en gran medida explica ese largo proceso de expansión económica experimentada en la segunda posguerra y el mejoramiento de las condiciones de vida en las sociedades desarrolladas, con sus frutos –no me menos relevantes– en las naciones subdesarrolladas.

El *nacionalismo económico* de corte liberal fue la más importante ideología que inspiró y sustentó los cimientos del patrón de acumulación taylorista/fordista/keynesiano y, especialmente, de las políticas públicas y acciones de gobierno durante ese largo periodo. La expansión del mercado al interior de los mismos países, el imperialismo y el desarrollo económico, impulsados todos ellos por las grandes corporaciones nacionales, fueron componentes importantes del *nacionalismo económico*. Se creía fervorosamente que los ciudadanos de una nación viajaban en una misma nave y compartían un destino económico común, y que las grandes corporaciones –poderosas en cuanto a la definición de precios, salarios, normas

industriales y métodos para la producción de alto volumen— estarían identificadas con los intereses nacionales (Reich, 1993:capítulos 2 y 3).

El proteccionismo comercial, en tanto una de las principales estrategias de esta ideología, utilizó las altas tarifas arancelarias para restringir el ingreso de los flujos comerciales y de las inversiones extranjeras en los mercados internos. Más que el comercio internacional y la racionalidad fincada en los mercados mundiales, el patrón de acumulación taylorista/fordista/keynesiano privilegió al mercado interno —en tanto correlato de la fabricación en serie concentrada en un único territorio—, pues en él logran estructurarse y desplegarse los procesos de producción industriales; de tal modo que la ampliación del mercado interno estaría en función del aumento del poder adquisitivo de la población trabajadora y, por ende, del producto interno bruto per cápita. En tanto que las políticas fiscales y monetarias fueron adoptadas por el Estado para contrarrestar las tendencias cíclicas de la economía, así como para garantizar el crecimiento de la producción, la masificación del consumo de bienes y servicios producidos en serie, y la alta generación de empleos en las regiones urbanas.

Por su parte, los países subdesarrollados impulsaron una convivencia, no siempre armoniosa y alejada de las fricciones, entre la corporación privada y la empresa pública. A la par de ello, la llamada Ayuda Oficial para el Desarrollo proveniente de Europa y los Estados Unidos acompañó a la ideología del desarrollo con miras a “alcanzar a los demás” o “eliminar el rezago” (Wallerstein, 1998). Con estos programas de cooperación internacional se apostó a acelerar el crecimiento económico y “modernizar” la infraestructura de las naciones subdesarrolladas, además de estimular su participación en el renovado sistema interestatal.

A grandes rasgos, el patrón de acumulación taylorista/fordista/keynesiano que a nivel mundial sustentó el dinamismo del modo de desarrollo industrial hasta la década de los sesenta, comienza su agotamiento y entra en crisis hacia 1973. Al crecimiento económico sostenido y con estabilidad de precios y a la prosperidad económica posterior a 1945/1950, le siguió una crisis en la productividad y un inédito desequilibrio macroeconómico que se tradujo en una *recesión inflacionaria* (stangflation) experimentada, primeramente, en las economías avanzadas y exportada en lo sucesivo a los países subdesarrollados mediante la *crisis de la deuda*. Este patrón de acumulación no fue capaz de hacer extensivos los beneficios de la producción en masa; de ahí que desde la década de los sesenta —con 1968 como punto de inflexión— se generalizase el

descontento y la inconformidad de la clase media y se viesan socavadas, en prácticamente todo el mundo, las bases de legitimidad del Estado y de la ideología liberal; al tiempo que este agotamiento comprometía el proceso de acumulación de capital al generalizarse la rigidez de las organizaciones productivas, frenarse el crecimiento de la productividad y caer la tasa de ganancia de las grandes corporaciones.

Hacia finales de la década de los sesenta, naciones como Alemania, Francia, y Japón completaron la fase de recuperación en su ciclo económico y lograron niveles de productividad tan altos como los de las empresas norteamericanas; de ahí que los costes salariales ya no le resultasen favorables a estas últimas. Paralelamente a lo anterior, se presenta, hacia aquellos años, el inicio del declive de la hegemonía estadounidense en lo militar y diplomático, lo cual entrañó –aunado a la caída de la productividad– una reducción de la competitividad de su economía que fue financiada con el déficit fiscal y la irrestricta emisión de moneda, de tal modo que se inicia la llamada *era de la inflación* y la consecuente caída de credibilidad del dólar norteamericano como moneda internacional de reserva relativamente estable. Con la proliferación de los mercados de eurodólares, Estados Unidos perdió el control y la regulación del sistema monetario internacional y de los mercados financieros; a la par de ello, la misma caída del sistema de cambio fijo es atribuible a las erráticas políticas monetarias de la Reserva Federal. Este panorama económico se ensombreció con las espirales inflacionarias que incrementaron los precios de muchas materias primas y cuadruplicaron –en el contexto del papel protagónico de la Organización de Países Exportadores de Petróleo (OPEP)– los precios de los hidrocarburos (sobre estos acontecimientos y los orígenes de esta crisis véase Gilpin, 1990; Aglietta, 1999; Harvey, 1998; Wallerstein, 1999c).

Los desequilibrios macroeconómicos experimentados en las naciones capitalistas desarrolladas de los años setenta consistieron en la presencia de una inflación galopante; un bajo y lento crecimiento de las economías; la aparición de crecientes déficit en la cuenta corriente de la balanza de pagos generado por los grandes desembolsos para importar petróleo y por el declive de la competitividad; la quiebra de empresas emblemáticas; y en el desempleo masivo (para mayores detalles véase Mandel, 1980; Castells, 2002; Villarreal, 1986:capítulo I; Wallerstein, 1998). Particularmente, desde la tradición marxista, estos episodios fueron interpretados como la primera recesión generalizada de la economía capitalista derivada de una crisis clásica de sobreproducción con rasgos específicos que supuso la contracción del comercio mundial, la aparición de recurrentes cracs financieros, el desempleo crónico, y la

profundización de la competencia y rivalidad entre las principales potencias económicas, aunque bajo un creciente nuevo proteccionismo (Mandel, 1980). Si bien la perspectiva marxista está en lo cierto al calificar a este fenómeno económico como una crisis de sobreproducción, es pertinente preguntarnos ¿qué está detrás de esa sobreproducción y cuál es su causa última?

Parte de las posibles respuestas a esta pregunta radica en analizar, de nueva cuenta, la dimensión organizacional del capitalismo, es decir, interpretar lo que ocurrió con las formas en que se organiza el proceso de producción y la división técnica del trabajo en las empresas. Así, detrás de la caída y el estancamiento de la productividad, expresada en la disminución del ritmo de crecimiento del ingreso nacional por persona ocupada, estuvo presente el ya mencionado agotamiento del patrón de acumulación taylorista/fordista/keynesiano, causado fundamentalmente por las innovaciones organizacionales gestadas en las empresas japonesas. Esto es, la división técnica del trabajo se redefinió profundamente en las grandes corporaciones japonesas para dar paso a una organización flexible que intensifica el uso de la información y el conocimiento (lo que hoy en día conocemos como capital intelectual) aplicados al proceso productivo, la comercialización y al mismo conocimiento, y que se sustenta en la formación de redes empresariales y en la segmentación de la cadena de valor y la dispersión territorial del proceso de producción. Esta nueva forma de organizar las unidades productivas comienza a germinar durante los años sesenta y ya para la década siguiente profundiza su vocación expansiva en los mercados internacionales; en ello, y para el caso de Japón, fueron importantes la intervención y estímulos otorgados por el Ministry of International Trade and Industry (MITI). Así pues, los principales mercados europeos y el estadounidense son saturados, tanto por los bienes y servicios homogéneos y estandarizados característicos de la producción en masa propia de la organización fordista que aún predominaba en esas latitudes, como por los productos japoneses ofertados con una mayor calidad y a un bajo precio, elaborados bajo el modelo de la novedosa organización flexible, y beneficiados por los avances y los bajos costes en materia de transporte –basado en infraestructuras multimodales– y de comunicación intercontinental. Dicha saturación y abarrotamiento generó un desplazamiento de las principales empresas europeas y estadounidenses –que ante la intensa rivalidad japonesa ya no podían establecer los precios–, precipitándose así la caída de la tasa de ganancia que las colocó en una situación de quiebra e insolvencia y

en la urgente necesidad de abandonar la organización jerárquica propia de la producción en masa (consúltese Drucker, 1994; Reich, 1993; Castells, 2002; Harvey, 1998).

Además, entre 1965 y 1973 se evidenció que el patrón de acumulación taylorista/fordista/keynesiano no logró revertir las contradicciones propias del capitalismo, y en ello la rigidez desempeñó un papel crucial. La rigidez de los mercados laborales tornaba complicada la movilidad de los trabajadores de una línea de producción a otra; dicha rigidez también se expresó en los contratos de trabajo y en las inversiones a largo plazo y de capital fijo canalizadas a los sistemas de producción en masa que, al tener asegurados amplios y estables mercados de consumo, no se precisaba de cambios radicales en el diseño de los bienes y servicios; las mismas centrales sindicales contribuyeron a esta rigidez en la relación capital/trabajo al no modificar sus posturas y al proliferar movimientos obreros y huelgas durante este periodo en varios países desarrollados. Al erosionarse el contrato social entre el Estado, el capital y el factor trabajo y al expandirse los movimientos sociales de finales de la década de los sesenta, la legitimidad del ámbito político es seriamente cuestionada y los compromisos estatales derivados de este contrato social tendieron a profundizar las rigideces del sector público al momento en que se expandió la política social en aras de restablecer la legitimidad perdida (sobre este argumento de la rigidez véase Harvey, 1998:167-168).

La recuperación de la demanda efectiva en la economía norteamericana desde mediados de la década de los sesenta, sólo fue posible con los gastos públicos erogados en la fracasada Guerra de Vietnam y en los programas de Ayuda Oficial para el Desarrollo orientados a la lucha contra la pobreza –y en los cuales el Banco Mundial fue un agente protagónico–; sin embargo, la disminución de la productividad de las corporaciones norteamericanas generó, hacia finales de esa década, una crisis fiscal que sólo intentó remontarse con las espirales inflacionarias. Como expresión de la inestabilidad macroeconómica y de la caída de la productividad, entró en crisis también el sistema monetario internacional expresado en los Tratados de Bretton Woods –lo cual significó el desconocimiento del gobierno estadounidense del patrón de cambio oro y del sistema de tipos de cambio fijo. Esto es, el aumento de la liquidez internacional, aunado al déficit de la balanza de pagos de los Estados Unidos, generó incertidumbre y desconfianza en la paridad del dólar respecto al oro, así como reticencias para continuar conservándolo como medio de reserva internacional de divisas, de tal forma que hacia 1968 el gobierno estadounidense se separa en los hechos del patrón de cambio oro e instaaura el patrón dólar, pero es hasta 1971 cuando, de manera unilateral, la moneda

norteamericana se desprende definitivamente del oro en términos de paridad y convertibilidad. Este colapso significó la reconversión hacia el patrón basado en el dólar estadounidense y hacia el sistema de tipos de cambio flexible, que por aquel entonces profundizaron la desorganización del régimen monetario internacional gestado al final de la Segunda Gran Guerra. Con la devaluación del dólar se inició un periodo de volatilidad, incertidumbre y desconfianza, en tanto las reservas internacionales depositadas con base en esa moneda perdieron su valor. Además, el comercio internacional entró en una fase de inestabilidad y de baja competitividad en los países industrializados, lo cual repercutió en la disminución del ritmo de crecimiento de los intercambios comerciales –en especial de las exportaciones con relación a la producción industrial– e intensificó un nuevo proteccionismo manifestado en las regulaciones relativas a las barreras no arancelarias tales como las medidas sanitarias, fitosanitarias y aquellas destinadas a la preservación del medio ambiente surgidas de las negociaciones comerciales de la Ronda de Tokio (Villarreal, 1986:34-41; Harvey, 1998).

Las elevadas tasas de interés que se fijaron y persistieron durante varios años de la década de los setenta, como una de las manifestaciones de esta crisis estructural, redundaron en el ventajoso reposicionamiento y profundización del capital financiero, de tal manera que se inició un proceso de financiarización de alcances mundiales y, aunque en los Estados Unidos se señaló que el aparato de Estado frenaría la demanda y la inflación en su mercado interno y fortalecería internacionalmente al dólar, lo que se generó fue una transmisión mundial en cadena del estancamiento económico y de los desequilibrios macroeconómicos a otras naciones industrializadas (Villarreal, 1986:37).

Por su parte, los países subdesarrollados ingresaron a esta vorágine de la economía mundial a través de la *crisis de la deuda*. Como resultado de las erráticas y titubeantes políticas monetarias de los Estados Unidos, se expandió la formación de los mercados de eurodivisas y las corporaciones norteamericanas se incorporaron a ellos ventajosamente debido a los bajos costes y los irrestrictos movimientos; sin embargo, detonó una burbuja de liquidez difícilmente reutilizable y capaz de arrojar amplias ganancias. A partir de esto último, creció una fuerte competencia entre las entidades bancarias por ofertar crédito en condiciones favorables y con tasas de interés muy bajas; quienes se vieron tentados, hacia mediados de los años setenta, a contraer esos créditos fueron los gobiernos de países subdesarrollados como los latinoamericanos, por lo que al aumentar drásticamente las tasas de interés, se incurrió, hacia 1982, en espirales de



endeudamiento externo que hicieron insostenible el paradigma económico hasta entonces predominante en esas naciones.

En suma, el patrón de acumulación taylorista/fordista/keynesiano entró en crisis –entre varias causas– por la gravosa rigidez de sus estructuras organizacionales para responder a los cambios que demanda la naturaleza y gestión del capitalismo en aras de reconstruir y detonar las adecuadas condiciones de lucratividad y rentabilidad ante el aumento de las espirales inflacionarias y la caída tanto del crecimiento económico, la productividad y del ritmo de producción como de la inversión productiva; así como por la inconsistencia de las políticas de ajuste de precios relativos y de administración de la demanda para procurar el pleno empleo. Más aún, las políticas y estrategias de orientación keynesiana resultaron inviables e inhibieron la posibilidad de aumentar el gasto público –en tanto mecanismo necesario para mantener niveles de pleno empleo sin realizar reformas fiscales que incrementasen los impuestos–, y estimularon espirales inflacionarias al disponer de la excesiva emisión de moneda y del financiamiento público deficitario. En este contexto, la crisis fiscal de los Estados se tornó inevitable y precipitó una reestructuración profunda de las economías y los gobiernos nacionales; situación que se prolonga hasta la actualidad y en la cual interviene decididamente el sistema de organismos internacionales.

## *2.2.- La interiorización de la ideología del desarrollo en el pensamiento del Banco Mundial: el desarrollo como crecimiento económico.*

Hacia finales de la década de los cuarenta del siglo XX, la descolonización de amplias regiones de África y Asia introducía –para los líderes políticos internacionales– la necesidad de pensar y adoptar las pautas que permitiesen a esas incipientes naciones, ya adquirida la independencia política mediante los movimientos de liberación nacional, trascender sus ancestrales atrasos económicos e (re)insertarlos en el proceso de acumulación de capital a escala mundial. Por su parte, América Latina aceleraba, por aquellos años, el fomento de los procesos de industrialización introducidos en naciones como México, Brasil, Argentina y Chile desde la década de los treinta y con mayor intensidad durante el periodo de la Segunda Gran Guerra con el fin de producir insumos, bienes y servicios que no fue posible importar desde las economías implicadas en el conflicto bélico. Era la época del *populismo latinoamericano* y se construían los cimientos de un proyecto desarrollista dirigido por el Estado, sustentado en la industrialización para la sustitución de importaciones, y orientado a la configuración de

un mercado interno que privilegiase el surgimiento y expansión de un empresariado nacional; de tal manera que América Latina fue considerada un referente para los países subdesarrollados y como el territorio idóneo para la experimentación de las directrices y estrategias diseñadas y difundidas desde la Organización de las Naciones Unidas.

La atención a los problemas relacionados con el proceso de desarrollo, atraen al Banco Mundial la adhesión de múltiples naciones subdesarrolladas, especialmente de aquellas beneficiadas con los movimientos de liberación nacional. En sus primeros 23 años de existencia, el Banco transitó de una membresía de cuarenta y cinco países a ciento seis miembros. Con la creación, en 1952, del Departamento de Proyectos, el Banco Mundial comenzó a intervenir en el diseño y evaluación de proyectos para que los países subdesarrollados accediesen a los empréstitos.

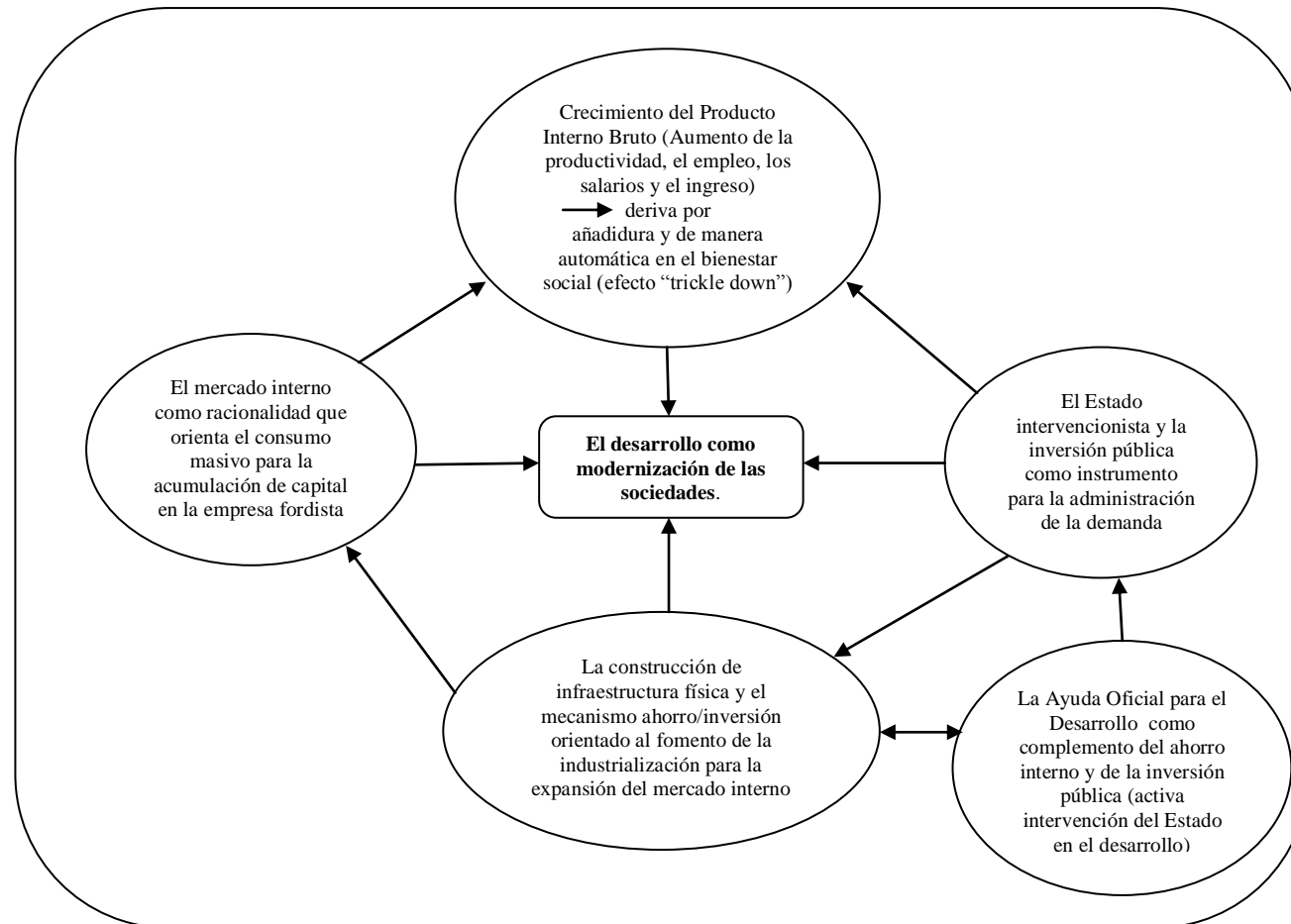
La construcción de las instituciones de Bretton Woods y de la Organización de las Naciones Unidas fue parte del andamiaje que perfiló una nueva lógica en la política internacional y reconfiguró el orden mundial; además, este entramado de organismos internacionales con los regímenes internacionales que le eran consustanciales, orientó buena parte de su pensamiento, directrices, estrategias y acciones a la comprensión y atención de los problemas económicos de los países subdesarrollados, reaccionando ante estos problemas —en no pocas veces— de manera sesgada según la(s) ideología(s), la(s) filosofía(s) política(s) y económica(s), y la(s) teoría(s) del desarrollo dominantes en el organismo internacional interesado.

Específicamente, el Banco Mundial, durante sus primeras dos décadas, se apropió —tal como se introdujo al final del capítulo II— de los argumentos explicativos, el sistema conceptual y las directrices normativas implícitas en las llamadas teorías de la modernización; enfoques éstos complementados y fundamentados con la *síntesis neoclásica/keynesiana* y la sociología estructural/funcionalista norteamericana. En los planteamientos pioneros del Banco Mundial se consideró que la construcción y expansión de la infraestructura física básica serían el cimiento para la reconstrucción y el consiguiente crecimiento económico de las naciones destruidas por la guerra; de igual forma, al inspirarse en esos sistemas conceptuales, durante la década de los cincuenta y gran parte de los años sesenta, el Banco concibió al desarrollo como la transición y transformación de una economía tradicional de corte primario y agrícola en otra moderna regida por las actividades industriales, donde las fuerzas que emprenden dicho cambio social se encuentran estrechamente vinculadas con la industrialización, proceso

que –en conjunción con el ahorro y la formación de capital– es detonado a partir de la construcción de una mínima infraestructura básica impulsada y financiada por el sector público a través de la administración de la demanda y una cuantiosa inversión pública complementada con la Ayuda Oficial para el Desarrollo (véase diagrama 2).

A partir de lo anterior, para el Banco Mundial, el desarrollo tiene que ver con un proceso de modernización de las sociedades sustentado en la industrialización –en tanto, según Robert McNamara, el principal resorte para un crecimiento acelerado (Banco Mundial, 1972)–, de tal modo que el crecimiento económico se beneficiase –en un contexto de consolidación del mercado interno– de la combinación entre la formación del ahorro interno y la inversión por un lado, y por la relación entre la expansión productiva, la generación de empleos y el aumento de los ingresos y salarios por otro. Sin embargo, la prioridad –incluso por encima del mismo crecimiento económico– la tuvieron las políticas macroeconómicas de estabilización monetaria, necesarias para crear condiciones adecuadas para la inversión directa –especialmente privada– y el financiamiento externo, y para aumentar la generación de ahorro interno; siendo todo ello funcional y relevante para la mayor internacionalización y monopolización de ramas dinámicas de la producción en los países subdesarrollados (Lichtensztein y Baer, 1982 y 1986), fenómenos estos últimos que apuntalaron la hegemonía económica norteamericana a través de la expansión de sus grandes corporaciones y del estilo de vida de esa nación. De este modo, el crecimiento económico derivaría –en un “efecto de goteo o derrame” (Spill over)– por añadidura y de manera “natural” y “automática” en un bienestar social generalizado al aumentar el empleo, los salarios y el poder adquisitivo de la población. Se trata pues de una concepción sobre el desarrollo que concibe a este proceso como sinónimo del crecimiento del Producto Interno Bruto en el contexto mucho más amplio de lo que representó la influencia de la ya mencionada *síntesis neoclásica/keynesiana*, la cual inspiró y justificó una activa política económica que hiciera frente a las posibilidades de crisis y al aumento del desempleo en condiciones –por oposición a la macroeconomía keynesiana del desequilibrio– de ajuste automático que deriva a largo plazo en un equilibrio estable y manejable. Sin embargo, esta concepción dogmática del crecimiento económico sustentada en los grandes proyectos de infraestructura y en un patrón productivista suponía que la naturaleza está dotada de recursos infinitos y que es capaz de tolerar y absorber la creciente destrucción del medio ambiente que ya por aquellos años comenzaba a perfilarse con la intensificación y profundización del proceso de industrialización.

**Diagrama 2.- Las concepciones sobre el desarrollo en el Banco Mundial para responder a las necesidades del patrón de acumulación taylorista/fordista/keynesiano (1950-1968).**



Elaboración propia.

En el fondo de estas directrices del Banco Mundial, regía la necesidad de expandir el mercado interno de las naciones subdesarrolladas y ampliar las posibilidades de consumo masivo con el crecimiento del producto interno bruto per cápita, pues se requería de una correspondencia entre el fomento de la industrialización encabezada por empresas –cuya organización productiva se sustentó en la rigidez del fordismo– y la formación de mercados urbanos de consumo masivo que demandasen y absorbiesen la producción estandarizada y en serie de bienes y servicios.

Como parte de estas directrices y estrategias de política pública, la cooperación internacional y la Ayuda Oficial para el Desarrollo son asumidas como mecanismos complementarios del ahorro interno que impulsa la formación de capital, financia la infraestructura básica, y detona de manera virtuosa el crecimiento económico. Como la escasez de ahorro interno y de inversión obstaculizaban el “despegue” o *take-off* en los países subdesarrollados, la ayuda externa cumpliría la función de eliminar los cuellos de botella –en el ámbito del ahorro, las divisas o la tecnología– mediante la provisión de capital de inversión que el ahorro interno no generaba o que los mercados internacionales de capital privado no arriesgarían; de ahí que –en consonancia con los planteamientos teóricos de W. Arthur Lewis (1955) y Paul Rosenstein-Rodan (1962) y con la finalidad de superar las limitaciones de los créditos a proyectos concretos– se planteara una estrategia de *big push* ("el gran empuje") a través de cuantiosos flujos de capital para financiar programas económicos de gran aliento (Sanahuja, 2001:57-63). Sin embargo, los limitados recursos del Banco se concentraron –como parte de ambiciosos programas y planes nacionales de desarrollo– en el financiamiento de obras de infraestructura básica (caminos y carreteras, presas hidroeléctricas, puertos, redes eléctricas) que hicieran frente a la carencia de capital físico necesario para detonar el referido proceso de industrialización modernizadora, el cual sería la base del crecimiento económico y de los posibles círculos virtuosos anunciados.

Es de destacar que durante las décadas de los años cincuenta y sesenta, el Banco Mundial promovió el financiamiento de proyectos de infraestructura relacionada con el transporte y las carreteras, el abastecimiento de agua y la red de alcantarillado, la construcción de presas, embalses y centrales térmicas e hidroeléctricas, las telecomunicaciones y la energía eléctrica, puesto que consideró que esta modalidad de infraestructura favorecería la expansión y profundización de la industrialización en los países subdesarrollados, y también –cada vez en mayor medida hacia finales de los años sesenta– de la agricultura –en el marco de la llamada “Revolución verde” anunciada por

Robert S. McNamara—, la ganadería y la explotación forestal, así como de actividades como el turismo (sobre éstas estrategias véase Banco Mundial, 1972).

En estos primeros años, el Banco Mundial denegó, e incluso omitió, la inversión pública en políticas sociales debido a que los proyectos derivados de ellas en ámbitos como la salud y la educación no eran rentables ni contribuían directamente al proceso productivo. Ello explica que dos terceras partes de su ayuda al desarrollo se destinase a la construcción de centrales térmicas, presas y embalses para la generación de electricidad, así como a infraestructura para los transportes y las telecomunicaciones. Proyectos que, sin duda, favorecieron el proceso de transnacionalización y monopolización de amplios sectores económicos de los países subdesarrollados copados por las corporaciones multinacionales. Entre estos proyectos de infraestructura financiados por el Banco —especialmente en países subdesarrollados de ingresos medios en detrimento de los países pobres y los sectores populares desfavorecidos— destacan las centrales hidroeléctricas construidas en Chile con un crédito de 13,5 millones de dólares otorgado en 1948; los proyectos de cuencas hidrológicas para la planeación regional y la programación de la inversión pública emprendidos en México entre 1947 y 1958, y que privilegiaron la infraestructura para la generación y transmisión de electricidad (Banco de México, 1948; Comisión de Inversiones/Presidencia de la República, 1953); la construcción en 1963 de la central hidroeléctrica de Kariba (en la frontera de Zumbabue y Zambia), la cual desplazó a 60 000 habitantes de la región; y la presa de Akosombo que se edificó en Ghana en 1966 y que inundó 8 500 kilómetros cuadrados y desplazó a 80 000 personas (estos dos últimos ejemplos son extraídos de Sanahuja, 2001:81-109).

Como parte de las demandas de los países subdesarrollados para lograr ayuda al desarrollo de carácter concesional, se crea en 1960 la Asociación Internacional de Fomento. Ello abrió mayores causas para el financiamiento de proyectos sociales, de tal forma que poco a poco el organismo comenzó a abandonar las restrictivas políticas de crédito que aplicó desde sus orígenes.

Pese a ello, la concepción sobre el desarrollo que privilegió el crecimiento económico con base en la construcción de infraestructura física fue cuestionada en el plano internacional hacia finales de los años sesenta en el contexto de los movimientos sociales que conformaron la revolución mundial de 1968. Ello significó también el ya referido agotamiento del patrón de acumulación taylorista/fordista/keynesiano, el fin de los *años dorados del capitalismo*, y la consideración de los efectos sociales y

ambientales negativos derivados de estrategias que privilegiaron las dimensiones materiales del desarrollo.

Un destacado y perspicaz estudioso de aquella época como Charles Kindleberger (1952) observó y estimó que el Banco Mundial adopta una perspectiva de estática comparativa donde las misiones que llegan al mundo subdesarrollado portan una noción sobre cómo es un país desarrollado y con esa óptica observan al país subdesarrollado e impulsan y difunden un programa. Ello por supuesto es parte del etnocentrismo que caracteriza a los funcionarios internacionales en sus esfuerzos por comparar la historia económica de las naciones atrasadas con la propias de las sociedades desarrolladas.

### **3.- La estrategia para la satisfacción de las necesidades básicas y la "lucha contra la pobreza" como respuestas discursivas frente a la crisis estructural de la economía mundial (1970-1981).**

El punto de quiebre –tanto histórico como ideológico y cultural– suscitado en 1968 y los planteamientos de los movimientos estudiantiles y sociales que le fueron consustanciales, representaron el inicio del debilitamiento y agrietamiento del sistema mundial moderno impulsado por el modo de producción capitalista, así como del liberalismo en tanto su ideología fundacional que le brindó legitimidad histórica (esta interpretación es ampliamente sustentada por Wallerstein, 1998 y 2004); significó también el cuestionamiento –tanto teórico/académico como político– de aquella concepción del desarrollo que lo simplificó y limitó al crecimiento económico y que privilegió las dimensiones físico/materiales en detrimento de lo ambiental y lo social. En estos fenómenos, desempeñaron un papel crucial la fuerza de trabajo organizada y los movimientos sociales ecologistas, estudiantiles y feministas de finales de la década de los sesenta y los primeros años de la década de los setenta. Dicho cuestionamiento se presenta teniendo como trasfondo el inicio de la crisis del patrón de acumulación taylorista/fordista/keynesiano y del fin de los *años dorados del capitalismo*; situaciones ambas que se evidenciaron con la caída de la productividad y la *recesión inflacionaria* suscitada en los países industrializados a principios de los años setenta.

Por su parte, la concepción que definió al desarrollo como sinónimo de crecimiento económico fue cuestionada desde distintos frentes y, hacia 1970, se hablaba de "destronar el PIB" como principal indicador a lograr e incrementar en la política económica.

Frente a estos acontecimientos, el Banco Mundial no se mostró indiferente ni distante; menos aún en el contexto de la Alianza para el Progreso impulsada por John F. Kennedy en 1961. Consciente de las limitaciones y contradicciones que fueron consustanciales a las estrategias de desarrollo ejercidas desde la década de los cincuenta, el organismo crea –hacia finales de la década de los sesenta– una comisión internacional para el desarrollo dirigida por el canadiense Lester B. Pearson. Hacia 1969 se publica el *Partners in Development* (denominado también como el *Informe Pearson*); documento éste que representa una modificación sustancial en el pensamiento y las concepciones sobre el desarrollo esbozadas y difundidas hasta entonces por el Banco Mundial. En dicho informe disminuye la relevancia, atribuida por el organismo desde sus orígenes, al crecimiento económico impulsado a partir de la construcción de infraestructura básica y el incremento de la inversión, y se transita a una concepción que comienza a tomar en cuenta las dimensiones sociales e inmateriales del desarrollo y a privilegiar la atención a los desequilibrios sociopolíticos –principalmente a la pobreza– suscitados al interior de los países subdesarrollados, y a los desajustes propios de la economía mundial. Además, el *Informe Pearson* reconoció que el rezago del sector primario en los países subdesarrollados se debió a que la industrialización se impuso por encima de la integración de las cadenas productivas como mecanismo para detonar procesos de desarrollo, situación que –conjuntamente con el proteccionismo que derivó en un sector industrial anquilosado y escasamente competitivo de cara al mercado internacional– obstruyó la expansión y dinamismo del mercado interno y condujo a una limitada producción de alimentos y materias primas; ante ello, se propusieron estrategias para profundizar la modernización de la agricultura –en tanto el sector fundamental para detonar el crecimiento económico en las naciones atrasadas–, perfeccionar –bajo una mayor participación de la inversión privada extranjera– el sector industrial con la finalidad de que sus productos sean competitivos internacionalmente, y para impulsar la apertura de las economías nacionales con el fin de orientarlas a la exportación de productos agrícolas y bienes manufacturados. Complementado ello con la atención a problemáticas sociopolíticas relacionadas con la educación, el desempleo, el crecimiento demográfico y la redistribución del ingreso; de tal manera que se reconoce la posibilidad de círculos virtuosos entre el comercio internacional, la Ayuda Oficial para el Desarrollo, la reducción de la deuda externa y la tecnología, en tanto



temáticas cruciales para el Banco Mundial en sus objetivos y esfuerzos declarados de fomentar el desarrollo y luchar contra la pobreza (Pearson, et. al., 1969).

Ante ello y como respuesta a la crisis estructural del capitalismo recién iniciada por aquel entonces, el Banco Mundial –bajo la presidencia de Robert S. McNamara– orienta sus proyectos y recursos a la configuración de la *estrategia para la satisfacción de las necesidades básicas* (véase diagrama 3) con la finalidad –según el discurso manifestado en sus documentos estratégicos y en mensajes ante la Junta de Gobernadores– de combatir la pobreza e incrementar el suministro de servicios básicos en ámbitos como el control del crecimiento poblacional, la educación y la salud de la población de los países subdesarrollados (véase World Bank, 1975; Streeten, 1996), y sentar así las bases –de cara a la proliferación y agravamiento de la guerrilla urbana y los movimientos de liberación nacional– para la procuración de una seguridad política interna que facilitase la adopción de procesos de ajuste estructural en los sectores manufacturero y exportador, de tal manera que con esto último fuese posible la reasignación de recursos y la eficaz inserción productiva en la economía mundial por parte de las naciones que en el pasado inmediato impulsaron una relativa industrialización (Lichtensztein y Baer, 1982:7). Con esta estrategia –a decir de los mismos Lichtensztein y Baer– el Banco Mundial procuró reconocer las reivindicaciones populares y tratar de controlarlas, por lo que más que una “innovación” teórica, lo que se gestó fue una “asimilación” de la pobreza o de la satisfacción de las necesidades sociales básicas como parte de su planteamiento teórico y sus estrategias de política económica (Ibidem:48 y 49).

De esta forma –y no sin fricciones a su interior–, el organismo terminó por reconocer que el crecimiento económico sustentado en la industrialización no derivaría por añadidura y de manera automática en el bienestar social generalizado de las sociedades subdesarrolladas, por lo que la estrategia propuesta –la “estrategia del crecimiento con equidad”– tomaría en cuenta tanto el crecimiento económico como la satisfacción de las necesidades sociales básicas, pero ésta última subordinada al primero y sólo funcional para desplegar mecanismos de cooptación, control político y legitimación social que fortalezcan los procesos de transnacionalización de las economías que por aquel entonces comenzaban a gestarse (para una crítica sobre esta estrategia véase Peet, 2004:151-154). Con ello, McNamara hace que el Banco Mundial tome distancia del dominio ejercido desde su fundación por el Departamento del Tesoro de los Estados Unidos, de tal manera que se privilegia la acción política del organismo

internacional y su protagonismo en la llamada *diplomacia del desarrollo* (sobre este concepto véase Babb, 2009), en el contexto más amplio de la tensión suscitada por la Guerra Fría, la confrontación ideológica respecto a los países que adoptaron el modo de producción estatista con economías centralmente planificadas y la previsible derrota estadounidense en Vietnam; de ahí que el mismo McNamara, en tanto antiguo ministro del Departamento de Defensa, privilegiase la relación entre seguridad nacional y desarrollo. El argumento que subyacía en el pensamiento de este funcionario internacional postulaba que la seguridad nacional está en función de la consecución y mantenimiento de una estabilidad política capaz de gestarse con la expansión económica, la reducción de la desigualdad y las injusticias, y la mejoría de los principales indicadores sociales (McNamara, 1968).

McNamara comprendió que a pesar de la amplia expansión económica detonada desde la segunda posguerra, se presentó un rezago de la agricultura, un ensanchamiento de las brechas entre naciones desarrolladas y atrasadas, así como una creciente tensión social en las sociedades que experimentaron las contradicciones propias de la bonanza económica mundial; aumentando con ello el riesgo de la influencia ideológica y económica de la Unión Soviética en los estratos desfavorecidos. De ahí que la simbiosis entre seguridad nacional y desarrollo adquiriese relevancia, pues la primera redundaba en el segundo objetivo, y éste brinda las condiciones para el logro de la estabilidad política.

Hacia finales de la década de los sesenta, el Banco Mundial reconoció el descontento de los países ricos respecto a la Ayuda Oficial para el Desarrollo, pues —se decía— los gobiernos de las naciones subdesarrolladas derrochaban los limitados excedentes de los primeros en proyectos que fracasaron (McNamara, 1973); de ahí que el organismo reconociese que el modelo de Ayuda Oficial para el Desarrollo ejercido desde la segunda posguerra no funcionó y que el crecimiento económico, por sí mismo, no disminuía —tras el esperado "efecto de derrame"— la pobreza. Aunque la Presidencia del organismo reconocía que el crecimiento económico no reducía la pobreza, ese fenómeno —el crecimiento del PIB— continuaba en el centro de sus directrices.

A partir de estas conclusiones, el Banco posicionó a la agricultura como parte de sus estrategias para procurar el crecimiento económico en los países pobres, y los proyectos y recursos financieros orientados a ese sector de la economía crecieron de manera destacada en su cartera; situación que se materializó en la llamada "Revolución verde" impulsada por el organismo (World Bank, 1968). América Latina y África

fueron los principales destinatarios de esta nueva orientación de los créditos, los cuales se vendían a partir de las misiones de los técnicos y funcionarios del organismo que ofertaron a los gobiernos nacionales proyectos para generar en ellos la propensión a demandar préstamos y contar con el aval del Banco en aras de acceder a otras fuentes de financiamiento externo, principalmente privadas.

Con la llamada "Revolución verde" se crearon centros de investigación en actividades agrícolas para estimular la incorporación de avances tecnológicos en el ámbito rural. Conjuntamente con fundaciones asistenciales privadas, gobiernos y organismos internacionales, el Banco impulsa la creación del Consultative Group on International Agricultural Research (CGIAR) con la finalidad de atraer donantes y realizar investigaciones sobre variedades vegetales. Destacaron también los cuantiosos préstamos y la asistencia técnica brindada a los países que adoptaban el programa, así como la gran cantidad de especialistas formados en los márgenes de ese grupo consultivo y que a la postre se integraron como funcionarios en sus gobiernos nacionales. Si bien la estrategia de "lucha contra la pobreza" se concentró en los proyectos agrícolas bajo el entendido de que la agricultura detonaría crecimiento económico, desde finales de la década de los sesenta, el Banco canalizó un amplio financiamiento a programas sociales que anteriormente se consideraban como no rentables; por ejemplo, los referidos a la atención en materia de salud, educación, nutrición, planificación familiar, urbanización de zonas marginadas, vivienda en zonas urbanas, agua potable, drenaje, alcantarillado y servicios sanitarios. Por el lado de la seguridad nacional, el apoyo político y la desmovilización del campesinado para evitar sus rebeliones serían cruciales en los países subdesarrollados; de ahí la relevancia de otorgar créditos a los pequeños agricultores para que abandonaran la situación de pobreza extrema en el marco de la *estrategia para la satisfacción de las necesidades básicas* (para mayores detalles sobre esta estrategia véase Streeten, 1996). De esta forma, el llamado desarrollo rural fue asumido como un instrumento para contrarrestar la pobreza rural a través de proyectos con ese perfil; así, se reconocía que los mayores índices de pobreza –especialmente de pobreza absoluta– radicaban en el campo, por lo que resultaba preciso focalizar su atención y tratamiento en los "grupos objetivo" mediante el estímulo del crecimiento del PIB a través del ahorro, la promoción de acciones como la reforma agraria, la atención sanitaria, la expansión de la educación rural, la infraestructura para la irrigación, la construcción de obras públicas rurales para crear empleos temporales que favorecieran a los campesinos sin propiedades, los

préstamos a los pequeños propietarios que emprendían una agricultura de corte familiar para que adquiriesen los insumos tecnológicos, los agroquímicos, las semillas modificadas y el conjunto de métodos sugeridos para elevar la productividad del campo (McNamara, 1973). Todo ello emprendido –sin cuestionar en lo más mínimo– la estructura agraria de los países pobres signada por la concentración de la propiedad en pocas manos.

Surge así, la llamada *estrategia del desarrollo rural integrado* para argumentar –a partir de la definición y precisión de un mínimo sistema conceptual– que el crecimiento económico no es incompatible con el objetivo de la reducción de la pobreza y la redistribución del ingreso; por tanto, la prioridad consistía en concentrar el gasto público –que dependía a su vez de la expansión del crecimiento económico que facilitara amplios ingresos en las haciendas públicas– en el aumento de la capacidad productiva y el ingreso de los pobres mediante la participación de estos en el mecanismo de mercado y el incremento de la productividad del campo (sobre esta estrategia del Banco Mundial consúltese Chenery, Ahluwalia, Bell, Duloy y Jolly, 1976; Chenery y Syrquin, 1978). La complementaria *estrategia de la redistribución con crecimiento* es la que trata de conciliar la estrategia convencional del crecimiento económico con las políticas para el incremento del ingreso de los sectores sociales más pobres y marginados; ello a partir de la reorientación de la inversión pública canalizada por el aparato de Estado para que los sectores desfavorecidos logren acceder a financiamientos, información, insumos, infraestructuras, conocimientos técnicos y a la tierra apta para el cultivo, de tal manera que el incremento de la producción y la productividad a través de esos elementos referidos redunde en la mejora de los ingresos per cápita de los pobres y en la posesión de propiedades (véase Chenery, Ahluwalia, Bell, Duloy y Jolly, 1976). Más progresista aún, fue la *estrategia para la satisfacción de las necesidades básicas*, pues en lugar de privilegiar el aumento del ingreso sugiere el incremento de la cobertura de servicios básicos no materiales para atender la desigualdad en la distribución del ingreso y los alimentos al interior de los hogares y la familia, situación que coloca a la mujer, ancianos y enfermos en una mayor vulnerabilidad; para adoptar una estrategia como ésta –se explica– resulta preciso modificar la composición del producto interno bruto y las tasas de crecimiento de sus componentes, alterar la distribución del poder adquisitivo y el reparto del ingreso dentro de la familia, generar nuevos esquemas en materia de provisión de servicios sociales y

en el ámbito de la hacienda pública para recabar impuestos en un sentido distinto al prevaleciente, y complementar estas acciones con una reestructuración de las relaciones económicas internacionales; para ello fue importante situar en el centro del debate la relación entre los derechos humanos y las necesidades básicas, así como la incorporación de dimensiones inmateriales como la participación colectiva para aprovechar los recursos locales, la confianza de los individuos en sí mismos, la capacidad de las personas para ejercer la autodeterminación, la procuración de la seguridad, y la construcción de un sentido en el trabajo y la vida de los individuos (Streeten, 1986).

En los márgenes de este pensamiento sobre el desarrollo, la pobreza solo sería contrarrestada a través de una mayor intervención política directa –con lo cual el Banco otorgó préstamos por 8 700 millones de dólares al año–; y, más que el estímulo de la producción, los recursos crediticios serían asignados a la atención de necesidades sociales elementales. Hacia 1973, el Banco impulsó fallidos programas de desarrollo rural –los cuales absorbieron el 30 % de los créditos– que pretendían combatir la pobreza entre los pequeños agricultores a través de financiamiento y asistencia técnica para insumos agrícolas y dotación de infraestructuras de regadío, electricidad y carreteras (sobre esto último véase Pett, 2004:151-154; Sanahuja, 2001:70-81). A la par de la estrategia de la “Revolución verde” se invirtió en rubros como la planeación urbana, la salud y la educación (ámbitos, éstos dos últimos, que absorbieron el 5,4% de los préstamos entre 1968 y 1978). Entre estos esfuerzos destacan especialmente el Proyecto de Desarrollo Agropecuario de Muture adoptado en Ruanda en 1974 con el fin de propiciar asentamientos humanos para 9 000 personas en 51 000 hectáreas de bosques y pastizales; y el proyecto Polonoroeste –dotado de un crédito del Banco por 444 millones de dólares– que fue parte de la fracasada y ambientalmente insostenible colonización emprendida por el gobierno de Brasil mediante la edificación de infraestructuras carreteras y de comunicaciones por 1 500 kilómetros, centrales hidroeléctricas, creación de asentamientos rurales y fomento de las actividades mineras en los territorios colindantes al río Amazonas (Sanahuja, 2001:74-81).

Para las ciudades de los países subdesarrollados, entre 1974 y 1976, el Banco diseña proyectos para la atención de la pobreza urbana absoluta a través de mecanismos orientados al mejoramiento de barrios, la construcción de vivienda urbana a bajo costo en materia de adquisición de terrenos, y la construcción de infraestructura básica. El organismo adoptó la misma mirada relativa a la seguridad y la estabilidad política, pues

se argumentó que era en las ciudades donde mayor proliferación de movimientos sociales se presentaba por aquellos años. El trasfondo de estos proyectos se orientó a que los pobres urbanos asumiesen sus propias responsabilidades en materia de construcción y mantenimiento de vivienda en aras de la retracción del sector público en sus funciones relativas a la provisión de esos servicios básicos.

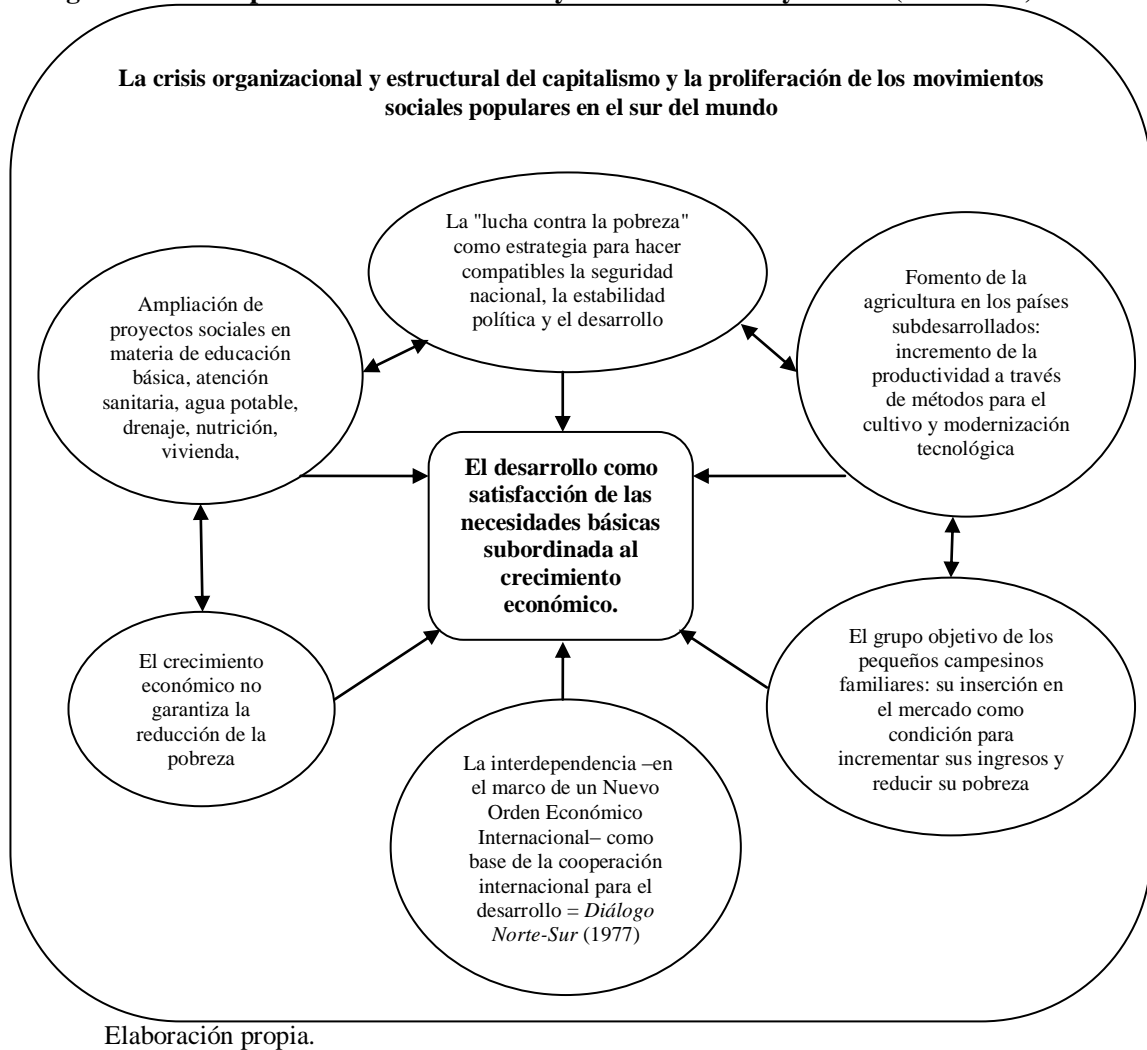
Pese a que hacia la década de los setenta el Banco Mundial mantiene la concepción sobre el desarrollo que privilegia la transición de una sociedad tradicional a una sociedad moderna e industrializada mediante el mecanismo de ahorro/inversión y la masificación del consumo, en términos generales emprende una revisión de problemas sectoriales y consideraciones estratégicas reconociendo los múltiples desequilibrios estructurales, por lo que sus funcionarios sugieren continuar con la estrategia industrializadora adoptando transformaciones en la estructura productiva y procurando la especialización en función de la inserción de los países subdesarrollados en el comercio internacional y en el flujo de capitales mediante la exportación de manufacturas y la creación de condiciones para la atracción de inversiones extranjeras de carácter productivo y financiero. Esta estrategia coincidía, por supuesto, con la génesis y expansión del sistema de la manufactura flexible en Japón y posteriormente generalizado entre las organizaciones productivas estadounidenses y europeas.

Más aún, hacia 1977 el Banco Mundial convoca a la realización del *Diálogo Norte-Sur* en el marco del *Informe de la Comisión Independiente sobre Problemas Internacionales del Desarrollo* presidida por Willy Brandt. El llamado *Informe Brandt* plantea el problema de la supervivencia en el contexto del denominado nuevo orden económico mundial; incita a enfrentar el desafío de establecer —en condiciones de interdependencia— un fructífero diálogo entre los países desarrollados y aquellos que experimentan condiciones de subdesarrollo; y propone una masiva transferencia de recursos a favor de estos últimos, así como la necesidad de procurar la regulación del comercio internacional de materias primas y de propiciar la seguridad sociopolítica que estimule la atracción de inversión extranjera en los países subdesarrollados.

Hacia finales de la década de los setenta, el Banco Mundial adopta, como parte de la *estrategia para la satisfacción de las necesidades básicas*, el concepto de capital humano para privilegiar en sus proyectos de "lucha contra la pobreza" la atención en materia de salud y educación, con especial énfasis en la educación básica de los países subdesarrollados (véase World Bank, 1980).

Es de destacar que desde la fundación del Banco Mundial, la noción de pobreza estaba ausente de los discursos, informes y documentos estratégicos. Con la llegada de McNamara, el vocablo se generaliza en la agenda del organismo y adquiere una relevancia inédita en el abordaje de las estrategias de desarrollo y su relación con los objetivos de seguridad nacional en el contexto de la Guerra Fría.

**Diagrama 3.- La introducción de la agenda social del Banco Mundial como respuesta al agotamiento del patrón de acumulación taylorista/fordista/keynesiano (1968-1981).**



Cabe puntualizar que el supuesto del "efecto de derrame" o del "goteo hacia abajo" incide en su concepción y directrices de "lucha contra la pobreza", pues se trataba de lograr, a través de la política social subordinada a la agenda económica, ciertas metas sociales mínimas que brindasen legitimidad a los procesos de transformación económica suscitados en la década de los setenta en el marco de la crisis estructural del capitalismo. La estrategia de "lucha contra la pobreza" tampoco contaba con la coherencia necesaria

dada por un sustento teórico mínimo ni con los suficientes mecanismos y medios para lograr sus objetivos, ni alteraba la estructura institucional y legal que perpetuaba las relaciones de producción, la concentración de la riqueza y la propiedad. Todo ello a pesar de que el Banco innovó en importantes métodos científicos y estadísticos que permitieron estudiar y medir la pobreza para diseñar directrices de política pública y esquemas administrativos y de gestión de los proyectos productivos, más allá de la filantropía y beneficencia que predominó en épocas previas en materia de Ayuda Oficial para el Desarrollo.

A grandes rasgos, este viraje en las concepciones sobre el desarrollo esbozadas por el Banco, se articuló a partir una de relación seguridad nacional/estabilidad política/crecimiento económico/lucha contra la pobreza/reconversión del patrón de acumulación/incipiente internacionalización de los mercados, de tal modo que la titubeante agenda social esbozada por el organismo tendió a supeditarse a una agenda económica que también atendió necesidades geopolíticas.

#### **4.- Las políticas de ajuste y cambio estructural y la economía mundial como nueva racionalidad de la planeación nacional: la inserción en los sistemas internacionales de producción integrada (1981-1996).**

Los cambios en el pensamiento y las concepciones sobre el desarrollo esbozados por el Banco Mundial, se tornaron extremos y hasta regresivos hacia principios de la década de los ochenta a medida que el *consenso keynesiano* fue cuestionado radicalmente por las nuevas oleadas conservadoras y tendió a perder legitimidad. Desde la academia y la política fue puesto en tela de juicio dicho *consenso* al argumentarse que ya no resultaba funcional para remontar la crisis estructural del capitalismo gestada durante la década de los setenta. Resultaba precisa una nueva institucionalidad para responder a las expresiones y la expansión del patrón de acumulación que germinó por aquellos años. El Banco Mundial no quedó al margen de esos procesos de reforma económica; muy por el contrario, fue una de las organizaciones protagónicas que promovieron una nueva manera de gestionar el capitalismo.

Para comprender esas transformaciones en el pensamiento y en las funciones del Banco, resulta preciso analizar la naturaleza y manifestaciones del capitalismo de las últimas tres décadas y comprender el impacto de ello en la dialéctica



desarrollo/subdesarrollo, así como en las posibilidades de acción colectiva e intervención pública en el curso de dichos procesos.

*4.1.- La generalización del patrón de acumulación de la manufactura flexible y la expansión e integración global del capitalismo.*

El agotamiento y crisis del patrón de acumulación taylorista/fordista/keynesiano, hacia la década de los setenta implicó –tras la generalización de sus rigideces y escasa proclividad al cambio– la caída de la productividad de las principales empresas estadounidenses y europeas y el posterior descenso de la tasa de ganancia. Fueron las transformaciones cualitativas experimentadas en la empresa japonesa las que precipitaron la caída de dichos indicadores y exhibieron esas rigideces propias del modelo productivo ejercido desde la primera mitad del siglo XX. En ello desempeñó un papel destacado la recuperación y posterior expansión económica de naciones como Japón, Francia y Alemania durante la década de los sesenta; de tal manera que el aumento de la productividad de sus empresas obligaba a la búsqueda de nuevos mercados a través de la exportación de sus productos, y ello coincidía temporalmente con el desplazamiento de la fuerza de trabajo como resultado de la mejora en los métodos de racionalización de la producción introducidos por la empresa fordista. Paralelamente a ello, la industrialización sustitutiva de importaciones impulsada en América Latina y la instalación de las empresas norteamericanas en el sudeste asiático para la producción de altos volúmenes estandarizados aprovechando condiciones laborales flexibles, aumentó la productividad en esas latitudes y detonó una mayor competitividad internacional.

Ante la crisis de productividad y los elevados costes de producción suscitados a finales de la década de los sesenta, la introducción y generalización del sistema de la manufactura flexible se orientó a cortar el hilo por lo más delgado: la recuperación de la tasa de ganancia de las empresas mediante el sacrificio de la fuerza de trabajo y la expoliación de la plusvalía. Esto es, los métodos del sistema de la manufactura flexible crearon el escenario –tras erosionarse el contrato social entre el Estado, el capital y el factor trabajo signado en la segunda posguerra– para la reestructuración de los mercados laborales, la mayor racionalización, la intensificación de la explotación del trabajo, la precarización de las condiciones laborales, el desempleo y subempleo masivos, la crisis de las burocracias sindicales, la reducción de los salarios reales, y el más amplio control sobre el trabajador, todo ello con la finalidad de expropiar mayor plusvalía, restablecer

la tasa de ganancia y conducir la acumulación de capital por causas menos comprometedoras. Más aún, lo anterior fue profundizado con la introducción de los nuevos avances tecnológicos, la automatización y la reducción de los costes de transporte multimodal y transcontinental.

Al profundizarse las rigideces de la empresa propia del modo de desarrollo industrial y tras introducirse e irradiarse las innovaciones organizacionales japonesas, se transitó de la gran corporación centralizada, piramidal y verticalmente integrada a la configuración de redes empresariales, y se generó una nueva división técnica del trabajo que privilegia, por encima de la producción de altos volúmenes de bienes y servicios, la producción de alto valor sustentada en la manipulación simbólica y del conocimiento aplicado al proceso productivo para satisfacer, eficiente y oportunamente, las necesidades específicas de los clientes a través de las múltiples e interdependientes unidades y subunidades dispersas y desconcentradas territorialmente que se encuentran unidas a otras tantas corporaciones, también desconcentradas y, por lo regular, en la modalidad de pequeñas y medianas empresas diseminadas por todo el mundo (Reich, 1993).

A partir de esta reconfiguración organizacional de las empresas, se conforma un nuevo tipo organizativo de la producción que es posible denominar como patrón de acumulación de la manufactura flexible, mediante el cual las mercancías no son producidas en una sola unidad productiva territorialmente concentrada, sino que más bien, los productos y servicios finales son combinaciones internacionales de insumos generados con la fragmentación y transferencia global de la cadena de valor agregado. La incorporación y ensamble de insumos producidos en múltiples latitudes del mundo por variadas empresas responden a mercados, grandes corporaciones y clientes con demandas y requerimientos específicos –técnicos y de diseño–, y que precisan de una producción de alto volumen, flexible, personalizada y con excelentes estándares de calidad realizada por las pequeñas y medianas empresas subcontratadas.

El sistema de manufactura flexible, en tanto la manifestación organizacional del capitalismo contemporáneo, se concreta en alianzas estratégicas y en la cooperación, a partir de proyectos específicos, entre grandes empresas, filiales y unidades desconcentradas de cada una de ellas, y redes de pequeñas y medianas empresas, que aún sin ser propiedad de la corporación matriz, interactúan y se integran entre sí o, con otras redes empresariales estructuradas en territorios distantes que ofrecen ventajas

comparativas de costes. El ensamble de los insumos que provienen de empresas territorialmente alejadas, requiere de procesos de calidad en la fabricación que cuenten con una sofisticada precisión apoyada en la microelectrónica y las tecnologías de la comunicación y la información, así como con una gestión altamente flexible sustentada en la informática y que posibilita la programación de la producción para que dichos insumos respondan al volumen solicitado y a las estrictas especificaciones técnicas y personalizadas de los consumidores y grandes clientes (véase Coriat 1992a, 1992b y 1997; Reich, 1993; Porter, 1993; Harvey, 1998; y Castells, 2002). Estos cambios en la división técnica del trabajo y en el proceso de producción socavaron las bases de la antigua gran empresa establecida en una sola fábrica territorialmente localizada para transitar, incluso en muchos casos, a la llamada *corporación vacía* que, poseedora de una marca comercial de renombre, se especializa y limita sus funciones a la gestión y coordinación de la multitud de unidades desconcentradas y territorialmente diseminadas y dispersas –puede ser el caso de cientos o miles de micro, pequeñas y medianas empresas– que le proveen insumos, servicios o productos finales acordes a sus especificaciones técnicas, performances y estándares de calidad. Esta nueva modalidad de empresa utiliza la subcontratación como su mecanismo principal para reducir considerablemente los costes de producción; esto es, otras empresas especializadas le proveen de los insumos, bienes y servicios estandarizados y específicos –tales como el alquiler de fábricas, maquinaria y equipo, oficinas y bodegas para inventarios; la elaboración de insumos a entregar oportunamente para su ensamble y embalaje; y, los servicios de innovación tecnológica, transporte multimodal, logísticos, legales, publicitarios y de marketing, de diseño del producto, de contabilidad, de procesamiento de información, y de asesoría financiera y fiscal– a un precio competitivo y de manera eventual o temporal, sin que todo ello suponga que la empresa matriz contraiga directamente obligaciones en materia de contratos colectivos de trabajo, provisión de seguridad social y demás prestaciones sociales para los trabajadores.

Con la organización flexible de la producción y la gestión, las empresas especializadas en la fabricación y comercialización de alto valor ya no precisan de las estructuras piramidales, burocráticas y rígidas que concentraron y manejaron cuantiosos recursos en una sola planta industrial, ni de los ejércitos de obreros disciplinados, controlados y constreñidos en su creatividad que estuvieron sujetos a labores repetitivas, mecanizadas y predecibles. Más bien, la organización flexible de las empresas orientada a la generación de alto valor se caracteriza por una coordinación horizontal que –con

base en la fluidez de la información— permite la estructuración de una red; y más que apoyarse en la jerarquía centralizada y vertical encabezada por el Director General, destacan —a decir de Reich— tres habilidades fundamentales, interdependientes e interconectadas que son las fuentes del alto valor y de las ganancias: 1) la identificación de problemas, las ventajas competitivas y de las oportunidades; 2) la resolución de problemas que surgen ante los desafíos de producir bienes y servicios únicos, innovadores y adaptables; y 3) la intermediación o negociación estratégica basada en el análisis de ideas relativas a las tecnologías y a los mercados específicos que permitan conocer las posibilidades de éxito que pueden alcanzar los nuevos productos y servicios, así como atraer el financiamiento y los expertos necesarios para emprender los proyectos de producción y comercialización (Reich, 1993:94 y 95). El mismo Reich señala que lejos de interferencias y distorsiones burocráticas, la comunicación permanente, precisa, puntual y fluida entre los empleados que desarrollan estas tres habilidades resulta importante para responder de manera oportuna a las necesidades y preferencias específicas de los clientes (Ibidem:98). Se trata pues, con el desarrollo de estas habilidades, de formar y consolidar ventajas competitivas, agregar mayor valor a la economía mundial, y de dinamizar y fortalecer —a partir de estos factores combinados— los mercados internos de los países desarrollados.

Más que la posesión de propiedades y activos fijos, las organizaciones productivas que conforman las redes empresariales globales privilegian la combinación del conocimiento técnico y del *know how* de ventas con el respaldo de la habilidad estratégica y financiera (Reich, 1993, p. 100; Drucker, 1994). En suma, la red empresarial tiene como matriz a una compañía propietaria de alguna histórica, publicitada y renombrada marca comercial (Toyota, Sony, Ford, Nissan, Airbus, Boeing, Mercedes Benz, etc.), que especializada en el desarrollo de las tres habilidades citadas en el párrafo anterior delimita y estipula las decisiones estratégicas, los proyectos productivos y las especificidades técnicas y de diseño requeridas para satisfacer sus necesidades, además de estructurar la interconexión con el resto de las empresas desconcentradas y subcontratadas que le proveen de insumos y servicios, de tal forma que el control, la propiedad, las estrategias de producción y comercialización, y las decisiones operativas se dispersan a lo largo y ancho de la cadena de valor.

En esta transición organizacional fueron relevantes los procesos de calidad y sus diferentes generaciones; de tal modo que la calidad define los causes de la toma de decisiones empresariales y el sentido de la acción del empresariado.

La organización de la empresa flexible y la expansión y dispersión territorial de las redes empresariales globales que estructuran una nueva dinámica y gestión del capitalismo, son motivadas y facilitadas, en buena medida, por el papel crucial que adoptan las tecnologías de la información y la comunicación, así como el conocimiento aplicado al mismo conocimiento y al proceso de producción. Si la rigidez era consustancial a la empresa fordista, el sistema de la manufactura flexible es regido – bajo una visión geoestratégica– por la capacidad de adaptación y la innovación para la identificación y resolución de problemas, brindando –bajo la mayor sofisticación de conocimiento y especialización– respuestas rápidas y eficientes. Cambiaron los métodos de producción, pero también cambiaron los métodos y esquemas de gestión y comercialización, surgieron nuevos productos que absorbieron las innovaciones tecnológicas, así como novedosas prácticas en los mercados financieros. Esta nueva división técnica del trabajo gestó una renovada división internacional del trabajo que insertó a las naciones subdesarrolladas a través de la subcontratación y la dispersión en sus territorios de la producción en serie y estandarizada de bienes, insumos y servicios, teniendo como ventaja competitiva la reducción de costes, los bajos salarios y las condiciones de precarización del proceso de trabajo; fenómenos estos últimos que llevaron a Alain Lipietz (1985) a denominarlos como países con un *fordismo periférico*.

Reconocido lo anterior, cabe destacar que el modo de desarrollo informacional gestado en las últimas décadas del siglo XX tiene como fuente de la productividad a la tecnología especializada en la generación de conocimiento, al procesamiento de la información y a la comunicación y manipulación de símbolos; de tal modo que la acción del conocimiento sobre sí mismo es el rasgo que lo diferencia con relación a otros modos de desarrollo. La racionalidad de la acción social, en el contexto de este nuevo modo de desarrollo, consiste en la orientación hacia la innovación y avance tecnológicos; o hacia la acumulación y gestión de conocimiento y hacia mayores grados de complejidad en el procesamiento de la información (Castells, 2002:43). La organización flexible supone la aceleración y profundización de los procesos de innovación para atender mercados especializados que demandan pequeñas escalas y alto valor agregado; situación facilitada por la manipulación y fluidez de la información. Los

complejos industriales de actividades aeroespaciales, la industria automotriz y el diseño de software y la fabricación de ordenadores son un claro ejemplo de esto.

A partir de lo anterior, es posible argumentar que la implantación y difusión de la organización flexible y la expansión e integración global del capitalismo funcionando en tiempo real y a escala planetaria como una unidad orgánica y sincronizada y potenciada por la armonización, coordinación y estandarización de las políticas públicas, están ampliamente relacionadas con la adopción, aplicación e innovación de las tecnologías de la información y la comunicación.

Si bien se habla de la expansión de una economía del conocimiento y proliferan los servicios y muchas actividades que anteriormente se realizaban dentro de la tradicional empresa manufacturera ahora se subcontratan en firmas consultoras y despachos legales y contables, no se trata de argumentar una desaparición de las actividades industriales tradicionales, sino que éstas son fortalecidas –especialmente en el sur y la periferia del mundo, como ya se mencionó y en el marco de los parámetros de la organización flexible– con las tecnologías de la información y la comunicación y son proyectadas a escala global gestando, a través de dichas innovaciones, una renovada lógica de cooperación, competencia y rivalidad interempresarial, destacando en ello la capacidad de las corporaciones para introducir, procesar y aplicar el conocimiento y el capital simbólico en el conjunto del proceso económico. Incluso, el proceso de producción dentro de las organizaciones flexibles es potenciado por la lógica que imprime la moda, la mercadotecnia y la publicidad al acondicionar los mercados de consumo a productos y servicios que tienen un ciclo de vida corto.

Los cambios y radicales transformaciones organizacionales que reestructuraron el proceso de producción y los mercados, convergieron e interactuaron con la difusión y aplicación de las tecnologías de la información y la comunicación, aunque fueron independientes y precedieron a estas. Como lo explica Manuel Castells, dichas transformaciones organizacionales tuvieron como finalidad enfrentar y reducir la incertidumbre provocada por el acelerado cambio experimentado en el entorno económico, institucional y tecnológico de la empresa, mediante el aumento de la flexibilidad en la producción, gestión y comercialización; además, se orientaron a redefinir los procesos de trabajo y las prácticas de contratación, adoptando en un principio el modelo de “producción escueta” con el objetivo de ahorrar mano de obra

mediante la automatización de ciertas actividades del proceso productivo, la eliminación de tareas y la supresión de estratos directivos (Ibidem:181).

Distintos autores (por ejemplo Castells, 2002; Coriat 1992a, 1992b y 1997; Reich, 1993; Drucker, 1996; Harvey, 1998) distinguen variadas formas de flexibilidad organizativa que sostienen una interacción e influencia mutua pero que son diferentes expresiones surgidas en circunstancias históricas específicas que trastocaron y rebasaron a las organizaciones jerárquicas, centralizadas y verticalmente integradas que producían altos volúmenes estandarizados y controlaban los mercados de manera oligopólica. Las distintas formas de flexibilidad organizativa, apoyadas durante los últimos años en las tecnologías de la información y en las infraestructuras multimodales de transporte, convergen, interactúan y se sustituyen para constituir y proyectar las redes empresariales horizontales, desconcentradas, interconectadas y articuladas a partir de unidades multifuncionales autónomas en sus decisiones operativas, y adaptables a la incertidumbre y a los acelerados cambios –pues sólo organizadas en red resulta ventajosa la flexibilidad y la innovación tecnológica–; redes empresariales que son los motores y pilares principales de la expansión e integración global del capitalismo.

A raíz de la reconfiguración del capitalismo y de sus estructuras organizacionales, la rentabilidad, productividad y eficiencia económica de las redes empresariales, así como el desarrollo económico y la competitividad de los países –en especial de las escalas o ámbitos locales que gozan de ventajas comparativas y competitivas– dependen y están en función, cada vez más, de la habilidad para agregar alto valor; de la capacidad para generar y aplicar al proceso productivo un eficiente e innovador avance tecnológico y una necesaria reestructuración organizacional en la división técnica del trabajo; de la formación de recursos humanos de calidad y adaptables a las condiciones de las organizaciones flexibles; y, de la solidez y eficiencia de los entramados institucionales locales y nacionales. Estos mecanismos se convierten, durante las últimas tres décadas, en ejes rectores de las políticas públicas aplicadas por multitud de gobiernos en el mundo –sobre todo aquellos que buscan un mejor posicionamiento de sus territorios en la economía mundial– y difundidas fervorosamente por la red de organismos internacionales, entre los cuales el Banco Mundial aporta un destacado poder cognitivo, técnico y financiero.

La caída de la tasa de ganancia y la masiva quiebra de empresas suscitadas durante la década de los setenta en Estados Unidos y Europa Occidental, obligó a las corporaciones –con el apoyo de los gobiernos de las economías desarrolladas– a

minimizar los costes de producción, especialmente los de la mano de obra, despidiendo empleados y reduciendo los salarios de los que se quedaban, y desconcentrándose hacia los territorios que les ofreciesen mayores ventajas comparativas y competitivas; a mejorar los niveles de productividad; y, a buscar nuevos mercados –en ocasiones de reciente formación como los ubicados en África y en lo que fueron las áreas de influencia de la antigua Unión Soviética–, mediante la integración de bloques económicos regionales y la apertura de las economías nacionales, para comercializar los abundantes insumos, bienes y servicios. Este último objetivo, resultó fundamental para el aumento del comercio internacional y de la afluencia de inversión extranjera directa en las últimas tres décadas, de tal manera que la expansión e integración global del capitalismo se intensificó y profundizó, al tiempo que potenció sus contradicciones .

Las posibilidades de generación de mayores ganancias, el acceso a nuevos mercados, y su posterior interdependencia a partir de la incursión de las redes empresariales globales que integran a los territorios y a la población con mayores ventajas comparativas en los países, precisaron de procesos de apertura de las economías nacionales subdesarrolladas para un mayor desplazamiento de las inversiones; de la readecuación de las regulaciones económicas; de la privatización de empresas públicas estratégicas dedicadas a la generación y explotación de los recursos naturales y energéticos, a las telecomunicaciones y transportes, y a los sectores bancario y financiero; así como también de la mejora de los servicios educativos para la formación de recursos humanos aptos laboralmente, y de la aplicación estratégica de las tecnologías de la información para intensificar los vínculos, las alianzas, la comunicación y la coordinación operativa entre las empresas.

Dicha expansión e integración global del capitalismo se manifiesta también en los mercados financieros –ubicados muchos de ellos en paraísos fiscales– que funcionan en tiempo real como espacios virtuales en los cuales las transacciones multimillonarias se gestionan y realizan de manera permanente y acelerada aprovechando la ausencia de regulaciones estatales. Se trata de transacciones que comprenden mercados bursátiles –propicios para el ingreso y salida de inversiones especulativas–, ahorros depositados en el sistema bancario, fondos de pensiones gestionados por instituciones financieras privadas, mercados de divisas, y dinero proveniente de las redes de crimen organizado. Esta interconexión de los flujos de capitales financieros conduce a una intensificación de la interdependencia entre todas las economías del planeta, e incluso a una



generalización de los riesgos derivados de la volatilidad y el contagio relacionados con las masivas e irrestrictas entradas y salidas de inversiones a corto plazo y con la especulación de divisas en los mercados cambiarios (un panorama amplio sobre el proceso de financiarización en ofrecido por Martínez González-Tablas, 2007a, 2007b y 2007/2008).

Si bien las innovaciones científico/tecnológicas, organizacionales, administrativas y contables tienden a concentrarse en unas cuantas empresas de peso mundial y en *universidades globales* asociadas a éstas y ubicadas por lo general en nichos, territorios y ciudades específicos y especializados que generan economías de aglomeración –pensemos en las llamadas tecnópolis (véase Castells y Hall, 2001)–, la transmisión del conocimiento o del *know how* se extiende y difunde de manera desigual entre las principales redes empresariales, en gran medida motivado por la intensa movilidad de los profesionistas y empleados calificados y creativos dedicados al diseño, procesamiento y manipulación simbólica.

La readecuación de las regulaciones económicas y la creciente apertura de las economías nacionales, a pesar de la protección ejercida sobre determinados sectores e industrias estratégicas, influye en el aumento de los flujos comerciales internacionales de insumos, bienes y servicios; transacciones, multitud de ellas, que son intrafirma o intraindustria como parte de la dinámica y comportamiento de los sistemas internacionales de producción integrada y de los encadenamientos mercantiles mundiales derivados de la segmentación y dispersión territorial del proceso productivo. Los avances en la comunicación internacional y en el transporte multimodal minimizan los costos de transacción y facilitan la movilidad territorial de los insumos, los bienes, los servicios y el conocimiento. La formación de bloques económicos regionales como los derivados de la integración de la Unión Europea y del Tratado de Libre Comercio de América del Norte (TLCAN), así como las medidas y recomendaciones desprendidas de la Ronda Uruguay del Acuerdo General sobre Aranceles Aduaneros y Comercio (GATT) y de la creación de la Organización Mundial de Comercio (OMC), la formación de amplios mercados en la cuenca del pacífico que incrementan los flujos comerciales con Asia, el ingreso de Rusia y del área de influencia de la ex Unión Soviética al comercio internacional, el creciente protagonismo comercial de China, Brasil y la India en los últimos años, y la mayor afluencia de inversiones, son todos ellos factores que también motivan la integración global de la economía.

Surge pues una nueva división internacional del trabajo –que no se delimita por países, sino por la localización de las empresas en territorios con condiciones propicias (bajos costes y capacitación apropiada de mano de obra, impuestos mínimos o nulos, subsidios indirectos, infraestructura básica y aptos y comunicados mercados internos, limitadas reglamentaciones relacionadas con la preservación y regeneración ambiental, etc.)– configurada a partir de la convergencia de las redes empresariales globales especializadas en la producción de alto valor y en el manejo sofisticado de las tecnologías de la información y la comunicación; y de los enclaves y territorios orientados a la producción flexible, personalizada, adaptable y reprogramable de alto volumen estandarizado que aprovechan los bajos costes de la mano de obra y el trabajo devaluado en los servicios, la producción de materias primas –a partir de la explotación de los recursos naturales y energéticos–, y las actividades informales y demás vinculadas con la economía subterránea y criminal. Los territorios, las poblaciones y los actores y agentes económicos se vinculan a este proceso, de manera asimétrica por cierto, a través de los sistemas internacionales de producción integrada, los encadenamientos mercantiles mundiales y de las redes financieras globales que privilegian, cada vez, más la aplicación del conocimiento al proceso económico.

En los nuevos tipos organizativos de la producción y en el sistema de la manufactura flexible, las decisiones empresariales y las concepciones esbozadas por los actores y agentes económicos en el proceso de construcción de mercados toman en cuenta que el conocimiento se convirtió en el elemento estratégico más dinámico para generar innovación tecnológica y organizacional y para agregar mayor valor a los factores de la producción. En este sentido, la racionalidad de la toma de decisiones en las empresas parte del reconocimiento de que la producción implica cambios dinámicos, constantes y permanentes que necesitan de la transformación y de la capacidad de adaptación e innovación de las estrategias de la organización. La misma dinámica de las organizaciones flexibles condiciona los procesos de toma de decisiones al interior de las empresas. La inserción de las unidades productivas en redes empresariales más allá de las fronteras nacionales, así como la diversificación del destino de las inversiones, son circunstancias que inciden en la toma de decisiones del empresariado contemporáneo (Enríquez Pérez, 2003). Esta racionalidad empresarial está impulsando la aparición y consolidación de un nuevo actor social dedicado al procesamiento y la manipulación de símbolos, y que es capaz de agregar valor a la economía mundial mediante la aplicación

de su conocimiento, el despliegue de su competencia, el aprovechamiento de sus contactos financieros, legales y políticos, y su apertura y versatilidad para adaptarse y convivir en diversos contextos sociales y culturales. Este nuevo empleado que construye, gestiona y dirige las redes empresariales globales es el *analista simbólico* (concepto introducido por Reich, 1993) orientado cada vez más a constituir una clase mundial que desarrolla el saber y la capacidad para dominar recursos y para actuar más allá de sus fronteras nacionales y a través de amplios territorios (Kanter, 2000, p. 22).

A grandes rasgos, interdependencia económica –con sus dosis de dependencia y subordinación de los territorios periféricos–; dinamismo y alta productividad de las redes empresariales globales; espacios locales aptos y competitivos; desarrollo tecnológico y capital humano especializado; gestión gubernamental para la atracción y gestión de los flujos de inversión privada y de tecnología; formación de bloques económicos regionales; armonización, homogeneización y estandarización de políticas económicas; apertura de las economías nacionales; estructuración de un sistema de comunicación mundializado; formación y consolidación de encadenamientos mercantiles mundiales y de redes financieras globales, son todos ellos, desde las últimas tres décadas del siglo XX, mecanismos interactuantes e indispensables que crean las condiciones propicias para la expansión y la integración global del capitalismo. A estos pilares contribuyen constantemente los organismos internacionales a través de sus conocimientos y directrices de política pública orientados a crear esa nueva institucionalidad que facilite la consolidación de las transformaciones del capitalismo y sus estructuras organizacionales. Más aún, reconocer estos cambios y transformaciones mundiales experimentadas por el modo de producción capitalista durante las últimas décadas, ayuda también a comprender las circunstancias que inciden en la toma de decisiones públicas en México, así como los cauces, sentido y racionalidad que adopta el proceso de planeación nacional.

#### 4.2.- *El Banco Mundial y su incursión en la reestructuración de la economía mundial.*

La gestación e irradiación de la *crisis de la deuda* –en tanto expresión y materialización en el sur del mundo de la crisis organizacional y estructural del capitalismo– significó un destacado punto de quiebre en la reconfiguración del pensamiento y las concepciones sobre el desarrollo diseñados y difundidos por el Banco Mundial entre los países subdesarrollados. En el ámbito académico –especialmente dentro de las *universidades*

*globales*— y en amplios sectores de los organismos internacionales, ganaban terreno múltiples aristas de la teoría económica neoclásica y los enfoques monetaristas que privilegian la contención y abatimiento de las espirales inflacionarias y la corrección de la inestabilidad macroeconómica (véase por ejemplo Friedman, 1992b) a través de políticas económicas contraccionistas que enfatizan la retracción del sector público en el proceso económico y restringen las posibilidades de expansión y crecimiento económico.

En los círculos políticos, académicos y empresariales conservadores, comenzó — desde mediados de la década de los setenta— a predominar la noción de que la crisis estructural del modo de producción capitalista en aquel entonces, sólo sería contrarrestada a través de la erosión de las rigideces propias del *Estado keynesiano* y del pacto social entre el capital, el Estado y los sindicatos. Esta directriz alcanzó una notable expresión y materialización con el ascenso al poder de una nueva élite tecnopolítica que acompañó, en un primer momento, a Margaret Thatcher en Inglaterra, a Ronald Reagan en los Estados Unidos y a los regímenes contrainsurgentes sudamericanos.

De esta forma, el Banco Mundial —en abierta y estrecha cercanía, subordinación y traslape de objetivos y funciones con el Fondo Monetario Internacional— comienza a promover el supuesto de que el mercado es el mecanismo más efectivo e idóneo para la asignación de recursos y la distribución de la riqueza. Este vuelco en el discurso y las estrategias supuso marginar la atención brindada, durante la década de los setenta, a flagelos sociales como la pobreza, y privilegiar los constructos teóricos esbozados por economistas como Bela A. Balassa (1981 y 1989) y Anne O. Krueger (1978 y 1992) relativos a la supuesta supremacía del mercado por encima de la rectoría e intervención del sector público en el proceso económico, y a los posibles beneficios derivados de un comercio internacional sin obstáculos y basado en la vocación exportadora de los países subdesarrollados y en la apertura irrestricta de sus fronteras. Este cambio de prioridades se observa con nitidez en varios de los informes anuales del organismo (véase especialmente Banco Mundial, 1983 y 1987).

Además, el Banco Mundial, en el contexto de la afluencia de créditos privados desplegada durante la década de los setenta tras la abundancia de las eurodivisas, comenzó a desempeñar la función de mediación o de intermediario financiero entre los gobiernos nacionales deudores y la banca comercial privada transnacional que otorgaba

irresponsablemente préstamos en condiciones aparentemente favorables; situación que no fue neutral puesto que entre los intereses de esta última y los funcionarios del organismo se perfiló una particular simbiosis y compenetración de objetivos.

Específicamente, los créditos orientados a la "lucha contra la pobreza" –que si bien durante el periodo presidido por Robert S. McNamara representaban un tercio del portafolio de inversiones del Banco– disminuyeron drásticamente e, incluso, el tema de la pobreza fue marginado de los discursos y documentos estratégicos del organismo. Más aún, hacia finales de la década de los setenta, la crisis del petróleo y el incremento de las tasas del interés por parte de la Reserva Federal, complicaron el panorama, pues aumentaron de manera abundante los préstamos para la corrección del déficit de la balanza de pagos de los países deudores y para que esas divisas fuesen el aval que facilitara –ante la banca privada transnacional– la atracción de créditos y el crecimiento exponencial del endeudamiento; todo ello a costa de reducir los créditos destinados a programas sociales para el combate de la pobreza. Estos préstamos de ajuste estructural, introducidos por McNamara en 1979, se otorgaron a los países deudores a condición de que con el FMI suscribieran –a través de las llamadas Cartas de Intención– programas de estabilización macroeconómica y disciplina fiscal, y adoptasen estrategias para la reestructuración de las economías nacionales que se ajustasen al pago del servicio de la deuda y se incorporasen, bajo una óptica neoclásica delineada por el Banco y que apela a la separación entre la economía (mercado) y la política (Estado) y cuestiona el contrato social entre el capital, el sector público y el factor trabajo, a la renovada división internacional del trabajo que comenzaba a imponer la profundización mundial del patrón de acumulación de la manufactura flexible.

Tras privilegiar el equilibrio de los principales indicadores macroeconómicos –especialmente de la balanza de pagos–, el Banco Mundial –durante la década de los ochenta y la primera mitad de los años noventa– subordinó y subsumió el discurso del desarrollo a los procesos de ajuste y cambio estructural de las economías nacionales con miras a su inserción en el mercado mundial.

Desde 1980, los países subdesarrollados de ingreso medio fueron el objetivo de los llamados “créditos de ajuste estructural” (Structural Adjustment Loans) a largo plazo; los cuales –en tanto instrumentos de desembolso rápido– privilegiarían préstamos con base en la adopción no de proyectos concretos como en el pasado sino de determinadas políticas económicas que fomenten –con la finalidad de atraer divisas– una industrialización orientada hacia las exportaciones y la apertura comercial. Esta

nueva orientación del Banco Mundial se expresó en el *Informe sobre el desarrollo mundial 1983. La gestión en el proceso de desarrollo* (Banco Mundial, 1983) y en el *Informe sobre el desarrollo mundial 1987. La industrialización y el comercio exterior* (Banco Mundial, 1987). De esta forma, el mecanismo de mercado en la asignación de los recursos suplantó el protagonismo del tema del combate a la pobreza –tan en boga en la década de los setenta– e impuso límites a la intervención del sector público en el proceso de desarrollo.

Con ello, una nueva élite de economistas con orientaciones conservadoras e identificadas plenamente con la teoría económica neoclásica en su vertiente más dogmática, se insertan en la estructura organizativa del Banco. Por si fuera poco, el gobierno de los Estados Unidos adoptó una actitud hostil respecto a los bancos multilaterales de desarrollo debido a las sospechas respecto a sus “tendencias socialistas” y la dirección estatal del desarrollo, e incluso amagó con reducir sus aportaciones financieras a estas entidades (Peet, 2004:157 y 158).

En el marco de estas circunstancias, el financiamiento del Banco Mundial –en abierto traslape y colisión con las estrategias del Fondo Monetario Internacional– se centró en una ayuda multilateral, reembolsable y condicional, en la cual los “créditos de ajuste estructural” –que concentraron el 25% del total de los préstamos otorgados por el organismo y que se canalizaron en términos de 100 millones de dólares anuales por país necesitado de ellos en África y América Latina– afectaron principalmente a las políticas macroeconómicas y a la readecuación de las instituciones con miras a facilitar los procesos de estabilización, privatización, redefinición de la regulación económica y apertura de las economías nacionales (véase diagrama 4). Ello significa que el organismo difundió desde la década de los ochenta, entre los países subdesarrollados, un modelo de política económica que privilegiara el incremento de la competitividad internacional a través de la vocación exportadora de las economías nacionales, la remoción de los aranceles y la adopción de tipos de cambio adecuados y fijados por los agentes del mercado; la procuración de la estabilidad macroeconómica mediante la reducción del déficit fiscal y la moderación del gasto público; el abatimiento de la inflación; y la readecuación de las regulaciones económicas en materia de control de precios, flexibilización del mercado de trabajo y atracción de la inversión extranjera (para mayores detalles Banco Mundial, 1987).

En estas circunstancias, desde mediados de la década de los setenta, pero con mayor intensidad hacia la década de los ochenta, en América Latina comienzan a aplicarse de manera precipitada y dogmática una serie de estrategias de estabilización, privatización, apertura, redefinición y adecuación de la regulación económica que representaron la ejecución de amplios procesos de ajuste y cambio estructural de las economías nacionales (véase diagrama 4); medidas de política económica que fueron agrupadas en el denominado *Consenso de Washington* (decálogo de recomendaciones bautizado por Williamson, 1991). Estas estrategias, influidas por los enfoques deflacionario/monetaristas, se puntualizaron como sigue: 1) la procuración de la disciplina fiscal; 2) la racionalización y reducción del gasto público; 3) el ejercicio de una reforma fiscal canalizada a la ampliación de las bases impositivas; 4) la apertura irrestricta de los mercados financieros; 5) la remoción de las barreras comerciales y la reorientación de las economías nacionales hacia las exportaciones; 6) los tipos de cambio flexibles estipulados por las llamadas leyes del mercado; 7) la supresión de restricciones legales para la atracción y establecimiento de la inversión extranjera directa; 8) la privatización y desincorporación de empresas públicas; 9) la desregulación de la actividad económica; y 10) la definición clara de los derechos de propiedad y la capacidad institucional para garantizarlos.

Además de estas medidas contenidas en el *Consenso de Washington*, otras condiciones del Banco para el otorgamiento de los préstamos de ajuste estructural consistieron en la devaluación de las divisas nacionales, y ajustar los precios de los productos exportables desde los países subdesarrollados para que coincidieran con los propios de los mercados internacionales; en tanto que en materia de reformas a la política social y la reestructuración de la administración pública se orientaron a la reducción o eliminación de subsidios a bienes y servicios de consumo popular, y la contracción del gasto de los programas sociales para privilegiar la atención en materia de salud y educación básica (World Bank, 1990).

Los programas de ajuste y cambio estructural difundidos por el Banco Mundial en países subdesarrollados como los latinoamericanos implicaron una mayor presencia del organismo en el diseño de las políticas públicas nacionales, de tal manera que los objetivos principales se orientaron a reducir el oneroso servicio de la deuda, contrarrestar el déficit de la balanza de pagos, revertir el proteccionismo de las economías nacionales, contener la galopante inflación, y a desmontar gran parte del *Estado desarrollista* desplegado en las décadas previas bajo su faceta rectora e

interventora para transitar a una apertura irrestricta de los mercados nacionales respecto a los flujos de capital, insumos, bienes y servicios, así como a una reforma profunda del sector público para que cumpliera funciones de procuración de la estabilidad política y la seguridad, además de erigirse en un entramado institucional que no comprometiera el proceso de acumulación de capital. Complementario a ello –tal como lo observan Lisboa Bacha y Feinberg (1986)–, la postura del Banco Mundial ante la crisis económica de la región se orientó, durante la década de los ochenta, a funciones intrascendentes que no contuvieron ni contrarrestaron la caída de los flujos de inversión y la fuga de capitales, y que tampoco articularon mínimas medidas para enfrentar dicha crisis; ello se explica por el predominio de las políticas económicas difundidas por el FMI y la permisividad, omisión y pasividad del Banco ante la cancelación de múltiples programas de inversión ejercidos en la región en un pasado inmediato.

Ante la *crisis de la deuda* suscitada en 1982, el FMI y las autoridades monetarias y financieras de Estados Unidos e Inglaterra dictaminaron que el problema radicaba en la falta de solvencia y liquidez de los países deudores, por lo que la única solución que deslizaron consistió en volcar los esfuerzos en la atención prioritaria del servicio de la deuda por parte de esas naciones. La reducción y reorientación del gasto público y la atracción de divisas tras orientar el aparato productivo hacia las exportaciones, fueron los pilares de esta solución esbozada; para esto, la adopción de programas de estabilización diseñados por el FMI serían importantes, pues se argumentó que a través de ellos se reactivaría el crecimiento económico en un plazo no mayor a cinco años y se garantizaría la atención a los compromisos contraídos con motivo de la deuda externa. Por su parte, el Banco Mundial se compenetró con estas directrices provenientes de la comunidad financiera internacional y asistió –si bien de manera subordinada– al FMI para ejecutar los programas de ajuste estructural.

Más aún, hacia la década de los noventa, las políticas deflacionarias contenidas en el *Consenso de Washington* significaron una amplia y profunda reestructuración económica y gubernamental en los países subdesarrollados; lo cual, por supuesto, entrañó también fenómenos de pauperización y precarización de las condiciones de vida de los sectores populares. Ello resultó marginal, pues de lo que se trataba era de implantar economías nacionales abiertas a los flujos de capital en aras de restablecer las tasas de ganancia de las corporaciones transnacionales en apuros durante la década de los setenta.



Además, para estos años, el Banco Mundial comenzó a considerar –tras varias décadas de omisión y estrechez de su concepción sobre el desarrollo– los problemas ecológicos y la construcción de soluciones de cara al deterioro y degradación ambiental; cabe señalar que este inédito interés del organismo estuvo ceñido y subordinado a las directrices de política económica orientadas al abatimiento de la inflación, la estabilización macroeconómica y el cumplimiento de los compromisos propios del servicio de la deuda por parte de países subdesarrollados como los latinoamericanos.

Hacia la segunda mitad de la década de los ochenta, el Banco Mundial incorpora en sus directrices –si bien de manera titubeante– una mínima atención a los efectos sociales negativos derivados del proceso de ajuste y cambio estructural seguido en varios países subdesarrollados. Como parte de sus esfuerzos para contener las críticas y la efervescencia social, se diseñan políticas de compensación para proveer “redes de seguridad social” y “fondos sociales de emergencia” para atender a los sectores populares depauperados a través de subsidios a la alimentación, servicios sanitarios básicos y medidas para la generación de empleo. Se trata de las directrices de política social que –bajo el criterio de ajuste/compensación– complementarían las medidas de política económica estipuladas para el largo plazo en el *Consenso de Washington*.

Esta estrategia de "lucha contra la pobreza" –expresada en los llamados fondos de emergencia social– adoptada por el Banco Mundial en aquellos años, enfatizó atenuar los efectos sociales negativos derivados de sus políticas económicas recesivas a través de directrices de política social que privilegian un asistencialismo de nuevo cuño que no provee servicios básicos universales sino que atiende demandas concretas de sectores populares particulares que padecen la pobreza extrema (focalización); tiende a privatizar importantes sectores de servicios sanitarios y educativos, y a eliminar los subsidios universales anteriormente destinados a la alimentación y al transporte público; descentraliza la ejecución de los proyectos sociales, le cede atribuciones a las Organizaciones No Gubernamentales y apela a la corresponsabilidad de los sectores populares beneficiarios. Un claro ejemplo de este tipo de políticas sociales lo representó el Programa Nacional de Solidaridad (PRONASOL), ejecutado en México bajo el gobierno presidido por Carlos Salinas de Gortari (1988-1994).

La consideración de procurar y construir redes de protección social mediante políticas sociales compensatorias, focalizadas y con efectos de corto plazo, adquirió una función política, pues se trataba de lograr la estabilidad sociopolítica al contener y contrarrestar los cuestionamientos populares dirigidos a las estrategias de estabilización

económica. De esta forma, los créditos y la asistencia técnica brindada por los funcionarios del organismo se orientaron al impulso de proyectos para la generación de empleo temporal y para el reparto de subsidios alimentarios en comunidades marginadas que se adoptaron en poblaciones rigurosamente seleccionadas por las ONG's, los gobiernos locales o grupos de base, bajo el criterio de que los programas de ajuste estructural aumentarían su vulnerabilidad. Estas entidades fueron las operadoras de una disminuida y marginal agenda social del Banco Mundial que lo mismo contaba con apoyos presupuestales de los gobiernos nacionales que de otros organismos internacionales como el Banco Interamericano de Desarrollo, agencias nacionales de ayuda bilateral como la United States Agency for International Development (USAID) y fundaciones privadas.

En el *World Development Report 1990. Poverty*, el Banco Mundial esboza su estrategia para relanzar el tema de la atención a la pobreza en el contexto de la profundización de las políticas deflacionarias. Bajo el principio de la compensación de los efectos sociales negativos derivados de los Programas de Ajuste Estructural y de rescatar a los "náufragos" de estas medidas, no cuestiona la nueva concentración de la riqueza ni las revitalizadas facetas de la desigualdad y tiende a divorciar la agenda social de la agenda económica de tal forma que la primera se presenta como un marginal apéndice de la segunda. El esquema fue simple: los Programas de Ajuste Estructural generarían –pese a la presencia de costos sociales– las condiciones para el crecimiento económico, proceso éste que facilitaría la inclusión laboral de los pobres y la mejora de su eficiencia económica, en tanto que de manera reactiva el sector público emprendería una asistencia social compensatoria y focalizada a través de proyectos para la atención primaria de la salud y el impulso a la educación básica y la formación de recursos humanos; de tal manera que dichos programas se asumieron como la estrategia más efectiva para hacer productivo un recurso abundante como la fuerza de trabajo de los pobres (World Bank, 1990). Por estos mismos años –especialmente en el *World Development Report 1991. The Challenge of Development*–, se esbozó la idea de que la reforma de la administración pública y la gestión de las políticas sociales pasarían por la construcción de una asociación y coordinación –vía la llamada participación de la sociedad civil– entre las agencias gubernamentales que diseñan y ejercen la política social, las Organizaciones No Gubernamentales, las organizaciones populares de base y

las empresas privadas relacionadas con la beneficencia, la consultoría y los agronegocios.

Paralelamente a lo anterior y también subordinado a la agenda económica, en el *World Development Report 1992. Development and environment*, el Banco Mundial introduce el concepto del llamado desarrollo sostenible, definiéndolo como un proceso de desarrollo que perdura en el tiempo. En esta concepción subyace un retorno al supuesto del crecimiento económico ilimitado orientado a la sociedad de consumo masivo y a una perspectiva que ubica los orígenes del subdesarrollo en el bajo o nulo crecimiento económico y en la explosión demográfica (World Bank, 1992a). El organismo atribuye la degradación ambiental a los niveles o etapas de crecimiento de las economías; esto es, en las sociedades que experimentan un acelerado crecimiento económico, el deterioro ambiental se relaciona con la propiedad estatal de los recursos naturales y las políticas de precios que incentivan la contaminación y el acceso gratuito o subsidiado a los recursos naturales, en tanto que en las sociedades atrasadas relacionan la degradación de la naturaleza con el predominio de condiciones de pobreza y el crecimiento exacerbado de la población que tiende a presionar los recursos naturales y a detonar un círculo vicioso entre ambos fenómenos (Ibidem).

Para hacer frente a estos escenarios, el Banco Mundial concibe al mercado como el mecanismo rector de la gestión de los bienes naturales, y al Estado como el garante de la propiedad privada y la entidad que evita o internaliza la externalización de costes. El organismo sugiere también limitar el crecimiento poblacional en los países subdesarrollados con la finalidad de restablecer la sostenibilidad ambiental, así como ampliar los márgenes de explotación de la naturaleza a aquellos espacios que aún no forman parte del proceso de acumulación de capital; lo cual –según el Banco– abre importantes posibilidades de crecimiento económico con actividades y servicios como el turismo que aparentemente no ejercen un considerable impacto ambiental.

Sin embargo, pese a que el crecimiento económico orientado a la sociedad de consumo de masas entra en contradicción con el postulado de la sostenibilidad ecológica del planeta, el Banco Mundial se obstina en privilegiar el crecimiento económico ilimitado sobre la base de estrategias inspiradas en las medidas del *Consenso de Washington*.

A partir de lo anterior, en materia de agenda ambiental el organismo estipula políticas como las siguientes: a) la privatización de los recursos naturales y de las porciones de la naturaleza poseídas por el sector público o que se mantuvieron distantes

de los criterios de lucratividad y rentabilidad del capital, puesto que el Banco considera que al ser colectivos y gratuitos la población no procurará preservarlos ni potenciarlos; b) privilegiar –pese a la insostenibilidad ambiental generada por la apertura económica de las últimas décadas– al mercado como mecanismo apropiado para detonar procesos de desarrollo sostenible; esto es, el Banco asume el supuesto de que los recursos naturales serán preservados al exponerse a las leyes de la oferta y la demanda, y al formar parte de los mecanismos de acumulación de riqueza luego de valorizar económicamente la naturaleza (World Bank, 1997a); c) la internalización de los costes a través de la creación de instituciones y la reforma del Estado; lo cual significa que ante la externalización de costes que ejercen y no asumen los agentes económicos y que distorsiona el sistema de precios, resulta preciso evitar dicha externalización –la cual, a decir del Banco Mundial, genera la degradación ambiental– mediante la construcción de una institucionalidad ambiental que estipule impuestos y mecanismos reguladores que garanticen la propiedad privada y resguarden los derechos ambientales de las sociedades (Ibidem); d) incitar a las Organizaciones No Gubernamentales a participar en la ejecución de la política social y en la lucha contra la pobreza, de tal manera que se erijan como instrumentos para lograr una mayor cercanía con las comunidades beneficiarias de los proyectos, así como para la reducción del gasto público, la burocracia y la corrupción, y para impulsar la descentralización y contracción del Estado (véase Banco Mundial, 1997); y e) la inclusión del enfoque de género en la estrategia del desarrollo sostenible bajo el supuesto de que la mujer es un actor clave para la reducción de la tasa de natalidad –y, por ende, de la presión poblacional sobre la naturaleza– y para la preservación del medio ambiente.

Esta incorporación de la agenda ambiental se realiza de manera subordinada respecto a la predominante y dogmática agenda económica que, sobre la base de las estrategias deflacionarias y el *fundamentalismo de mercado* difundidos por el Banco Mundial, pretende erróneamente hacer compatibles el crecimiento económico ilimitado y la preservación del medio ambiente a partir de la generalización de la sociedad de consumo mediante el aumento del ingreso per cápita. Sin embargo, esta modificación del pensamiento sobre el desarrollo en el Banco Mundial no apunta a la transformación profunda de los patrones de producción y consumo, sino al apuntalamiento de los procesos de ajuste y cambio estructural de las economías nacionales y a la misma expansión e integración global del capitalismo, matizado ello por la preocupación que

despierta el deterioro de la naturaleza y lo contradictorio y comprometedor que ello puede ser, en el largo plazo y de continuar las mismas tendencias, para el propio proceso de acumulación de capital.

Para gran parte de los países latinoamericanos, las nuevas estrategias del Banco Mundial, al ser adoptadas dócilmente y con una incondicional identificación, convencimiento y compromiso por parte de sus élites gobernantes, representaron la posibilidad de abrir nuevos espacios para la valorización y acumulación del capital – especialmente para aquellas inversiones relacionadas con los mercados financieros–; en esa tónica, convergieron el conjunto de políticas deflacionarias y las medidas para la descompresión financiera, la privatización de empresas públicas, la corrección de precios relativos y la apertura comercial respecto al exterior, situación esta última que se observa en la formación de bloques económicos regionales como el Mercosur y el Tratado de Libre Comercio de América del Norte (TLCAN), así como en la intensificación de las relaciones financieras y comerciales con la Unión Europea. De esta forma, durante los años transcurridos entre 1980 y 1996, el organismo fomentó en sus directrices de política económica una distribución y dispersión territorial de las inversiones extranjeras en los países subdesarrollados, asegurándoles a dichas inversiones la estabilidad macroeconómica fundamental para la valorización del capital.

A grandes rasgos, durante la década de los ochenta, los llamados “créditos de ajuste estructural” se adoptaron –con la finalidad de propiciar la estabilización de corto plazo– en función del restablecimiento de los equilibrios de la balanza de pagos y del cumplimiento de los compromisos contraídos por múltiples países subdesarrollados con motivo del servicio de la deuda; así, solo la adopción radical y profunda de las estrategias de ajuste y cambio estructural garantizaría la reducción de las obligaciones de los países deudores en detrimento del consumo interno y la inversión productiva. Sin embargo, estas medidas que resultaron recesivas y contraccionistas no frenaron la crisis sino que la pronunciaron hasta derivar en el estancamiento económico y en efectos sociales negativos como la proliferación del desempleo, la caída de los salarios y el ingreso, el incremento de la desigualdad social y la agudización de la pobreza entre amplios sectores populares de los países latinoamericanos y otras naciones subdesarrolladas. En tanto la política social y los mecanismos de protección social y compensación de las desigualdades y la exclusión –durante estos años– fueron subsumidos, cuando no omitidos, en las directrices del Banco Mundial. Privó, durante la década de los ochenta, el principio de la eficiencia económica por encima de la agenda

social mínimamente construida por el organismo desde 1968; materializado dicho principio con los programas de ajuste estructural, se aseguraba, la pobreza sería reducida por añadidura.

Con los créditos otorgados durante aquellos años, el Banco Mundial contribuyó a la “transferencia de riesgos” de la banca comercial privada transnacional a las instituciones financieras multilaterales, que si bien con sus estrategias no favorecieron a los países deudores ni frenaron la transferencia de excedentes desde los países subdesarrollados, sí lograron evitar la generalizada suspensión de pagos y el aumento de las quiebras de otros bancos comerciales.

Es de destacar que a pesar de los cuantiosos recursos canalizados por el Banco Mundial a los países subdesarrollados y de la cooperación internacional promovida por éste organismo, los efectos sociales negativos derivados de la adopción de las estrategias de estabilización, privatización, redefinición de la regulación económica y apertura de las economías nacionales no lograron revertirse, sino que incluso se profundizaron y tendieron a perpetuarse con la proliferación de las crisis financieras de alcance global como las experimentadas en México a finales de 1994, en Rusia y el Sudeste Asiático entre 1997 y 1998, y Brasil en 1999; crisis que, por cierto, evidenciaron y cuestionaron los alcances y limitaciones de las políticas deflacionarias adoptadas desde la década de los ochenta.

### **5.- Las reformas institucionales y el apuntalamiento del mecanismo de mercado para la integración global del capitalismo (1997-2000).**

Si bien desde inicios de la década de los noventa, al interior del Banco Mundial, se gestó un mínimo y cauteloso distanciamiento –que no un rechazo ni un cuestionamiento radical, sino una matización– respecto a la ideología del *fundamentalismo de mercado* y su faceta ultra-liberal delineada en el *Consenso de Washington* –matices estos que se observan relativamente en el estudio del Banco Mundial sobre la relación entre los estilos de gobierno y el desarrollo (World bank, 1992b) y sobre el milagro económico de Asia Oriental y el Japón (World Bank, 1993)– y se asumieron algunos de los costos sociales y políticos derivados del proceso de ajuste y cambio estructural en las economías subdesarrolladas (véase Banco Mundial, 1990 y 1991); es hacia la segunda mitad de la misma década que el organismo reconoce abiertamente y con mayor determinación las funciones positivas de las instituciones en el proceso económico, la

asignación de recursos y la redistribución de la riqueza (véase por ejemplo Banco Mundial, 1997; Burki y Perry, 1998).

A pesar de lo anterior –pues toda idea que se alejaba de la ortodoxia neoclásica tendió a diluirse en redefiniciones ajustadas al pensamiento hegemónico del organismo– y sin distanciarse en lo absoluto de las políticas económicas propias del *Consenso de Washington*, sino más bien con el afán de perfeccionarlas y de hacer frente a las fricciones, inconsistencias y contradicciones que generó el ejercicio de estas estrategias, el Banco Mundial –inspirado en las teorías del nuevo institucionalismo económico planteadas por académicos como Oliver E. Williamson y Douglass C. North– propone una segunda generación de reformas que –siendo puramente compatibles y funcionales– privilegian la creación y fortalecimiento de instituciones que estimulen y apuntalen el despliegue del mecanismo de mercado.

De esta manera, las reformas institucionales forman parte del núcleo central de la orientación y el contenido expresados en las estrategias y directrices de política pública difundidas por el Banco Mundial desde la segunda mitad de la década de los noventa (véase diagrama 4). El organismo reconoce y argumenta que el *Consenso de Washington* prácticamente no consideró la relevancia de los cambios institucionales en el fomento del desarrollo económico y el logro del bienestar social de las sociedades subdesarrolladas, por lo que las reformas en el ámbito institucional detonarían procesos sostenidos de crecimiento económico y brindarían bases consistentes para el combate de la pobreza (Burki y Perry, 1998).

Para el Banco Mundial, contrarrestar y revertir la brecha institucional que muestra América Latina respecto a los países desarrollados implica mejorar la calidad de las inversiones en la formación y capacitación de los recursos humanos –por oposición al concepto de educación como derecho–; crear o promover mercados financieros eficientes y sólidos; perfeccionar los marcos legales y normativos, sobre todo en lo referente a la flexibilización de los mercados laborales y las regulaciones relacionadas con las inversiones privadas en materia de infraestructura y servicios sociales; lograr la eficiencia del sector público en general y de poderes como el judicial en particular; y procurar el fortalecimiento fiscal para afianzar los mínimos equilibrios macroeconómicos; se trata pues de promover y adoptar reformas institucionales en ámbitos como la educación, las finanzas, la procuración de justicia y la administración pública en su conjunto (Ibidem). Esta concepción de asumir a las instituciones como condiciones necesarias para la eficiencia y existencia de los mercados y las

organizaciones públicas y privadas, de igual modo que su estabilidad, adaptación y transformación resultan –según el organismo– adecuadas para promover la inversión, estimular el crecimiento, y reducir la pobreza y la desigualdad.

Bajo estos supuestos y directrices, destaca el *Informe sobre el desarrollo mundial 1997* titulado *El Estado en un mundo en transformación* en el cual se esboza el argumento de que el sector público, si bien es fundamental para detonar procesos de desarrollo, no debe ser un agente directo del crecimiento sino un socio complementario de la iniciativa privada o un promotor de dicho proceso (Banco Mundial, 1997:1); de esta forma, el organismo propone procurar la eficacia y efectividad del Estado con base en la creación de un entorno institucional básico que estimule la capacidad del sector público y fomente procesos de desarrollo más allá de los necesarios equilibrios macroeconómicos. Se trata de impulsar un *Estado efectivo* como nueva propuesta para apostar al desarrollo socioeconómico.

Cabe destacar que las políticas de ajuste y cambio estructural difundidas por el organismo desde principios de la década de los ochenta, fueron –si bien de manera burda, improvisada, urgente y escasamente fundamentada en sus dimensiones teórico/empíricas– una reforma del Estado en la medida que tenían como pilar la drástica reducción del gasto público y la corrección del abultado déficit fiscal. La reestructuración gubernamental de aquellos años suponía reducir al mínimo las dimensiones del aparato de Estado bajo el argumento de que su tamaño generaba un déficit fiscal que precipitaba las espirales inflacionarias; de tal manera que el aparato de Estado fue erosionado y socavado en sus bases fundamentales. El desmantelamiento progresivo del contrato social de la posguerra entre el Estado, el capital y el factor trabajo, base de la legitimidad y poder del primero; la expoliación del poder económico del sector público al desincorporar y privatizar empresas y organismos paraestatales en aras de fortalecer al empresariado privado; el vaciamiento –desde afuera y desde adentro– de la capacidad estatal para tomar decisiones estratégicas que reivindicasen la soberanía nacional y sus márgenes de maniobra económica; el desmantelamiento de amplias facultades en materia de distribución de la riqueza y el ingreso; el achicamiento de las burocracias públicas; las readecuaciones administrativas para hacer operativos y funcionales las políticas de ajuste y cambio estructural; el debilitamiento de atribuciones operativas, administrativas y en materia de posesión de recursos financieros, fueron todas ellas dimensiones de esa primera reforma del Estado que, bajo el mantra de la



reducción del gasto público, se orientaron a readecuar la institucionalidad a los cambios que suponía la emergencia y expansión del patrón de acumulación de la manufactura flexible, así como a redefinir –a través de esas políticas de ajuste y cambio estructural– la correlación de fuerzas, las relaciones de poder y el ejercicio de la dominación entre los mismos actores y agentes políticos y socioeconómicos nacionales, y entre estos y la gravitación ejercida por los actores y agentes transnacionales .

Más aún y complementariamente al *Informe* referido en el párrafo anterior, en el *Informe sobre el desarrollo mundial 2002* titulado *Instituciones para los mercados*, se comparten los supuestos básicos de esta nueva orientación del Banco Mundial y se enfatiza que el mercado funcionará de manera eficaz en la medida que existan normas e instituciones que ejerzan la observancia de los contratos y los derechos de propiedad, regulen la competencia, estimulen las transacciones y transmitan información, de tal modo que su finalidad consista en minimizar los riesgos y en aumentar la rentabilidad de los intercambios (Banco Mundial, 2001b). Se trata de un enfoque meramente microeconómico orientado a perfeccionar el funcionamiento de los mercados.

En el fondo, el propósito declarado de estas reformas consiste en revitalizar las instituciones públicas asignando al Estado funciones como la difusión de un orden jurídico básico, la adopción de políticas que no distorsionen al mercado y que brinden estabilidad macroeconómica, la canalización de inversión pública hacia servicios sociales básicos e infraestructura, la atención focalizada a grupos que padecen la vulnerabilidad, y –si bien limitadamente– la preservación del medio ambiente (Banco Mundial, 1997). Se perfila pues –de la mano de Joseph E. Stiglitz y en oposición al llamado *Estado mínimo* propio de las políticas recesivas– el argumento nekeynesiano de la necesaria coordinación y complementariedad entre el Estado y el mercado. Este *Estado efectivo* privilegiaría la capacidad para estipular y hacer cumplir las normas que rigen y modelan al mecanismo de mercado, y procuran la eficiencia económica. En materia de gasto público, se recomienda canalizar la inversión pública hacia aquellos sectores que no son redituables para el empresariado privado y que generan externalidades positivas para las comunidades, tales como la educación básica, la atención primaria en materia de salud, nutrición, abastecimiento de agua potable y construcción de alcantarillado y drenaje. De tal manera que se perfila en estos documentos del Banco, un sector público facilitador, promotor y catalizador de la inversión y el empresariado privados, capaz de brindar señales al mercado, gestor de la

estabilidad macroeconómica, y garante del respeto y cumplimiento de las leyes, los derechos de propiedad y el cumplimiento de los contratos.

Además, cabe enfatizar que las reformas institucionales que apuntan a la configuración de un gobierno efectivo y eficaz y a un sistema de reglamentación de los mercados financieros van de la mano de la procuración de los equilibrios macroeconómicos y de la construcción de la mínima institucionalidad global que corrija los fallos del mercado y mejore el clima de las inversiones (sobre esto último véase Banco Mundial, 2005); todo lo cual es requerido por el capitalismo para proyectarse y tratar de legitimarse a escala planetaria como modo de producción y proceso civilizatorio. En ese sentido, no se desligan del todo de los preceptos del ya citado *Consenso de Washington*, sino que lo complementan, matizan, apuntalan y consolidan entre los gobiernos de las naciones subdesarrolladas que, hacia finales de la década de los noventa, aún se identificaban plenamente con esas medidas de política económica.

Cabe destacar también que de la mano del mismo Joseph E. Stiglitz se introduce, en 1998, el llamado *Marco Integral de Desarrollo*; en tanto nueva estrategia del Banco Mundial que analizaremos en el siguiente párrafo para comprender la nueva orientación y directrices del organismo.

#### **6.- La atención focalizada de la pobreza y el debate entre la agenda económica y la agenda social del Banco Mundial ante la intensificación de las crisis financieras globales (2001-2012).**

Derivado de la gestación e irradiación global de las crisis financieras regionales originadas en el sudeste asiático y Rusia entre 1997 y 1998, se experimentó una creciente inestabilidad de la economía mundial y fueron evidenciadas –pese al apuntalamiento imprimido por la segunda generación de reformas– la inviabilidad y las contradicciones sociales y ambientales de las estrategias de estabilización, privatización, apertura, redefinición y adecuación de la regulación económica adoptadas en múltiples países subdesarrollados desde la década de los ochenta. En estas circunstancias históricas, al interior del Banco Mundial comienza a sobresalir un destacado grupo de funcionarios y académicos encabezados por el mismo Joseph E. Stiglitz que –sobre la base de la reivindicación, revalorización y revitalización de la teoría económica keynesiana– cuestionan la lógica desbordada del *fundamentalismo de mercado* que acompaña a las políticas económicas difundidas por los organismos financieros

internacionales y asumidas –entre 1980 y los primeros años del nuevo milenio– por múltiples gobiernos de naciones subdesarrolladas.

Este *enfoque neokeynesiano* (para mayores detalles sobre sus tesis véase Stiglitz, 2002, 2003a y 2003b) representa un movimiento intelectual que al interior del Banco Mundial –a pesar de la salida del propio Stiglitz en el 2001 como Vicepresidente del organismo– delinea una agenda inspirada en un liberalismo social que privilegia la complementariedad y coordinación entre el Estado y el mecanismo de mercado –o bien, a decir de José Antonio Ocampo (1998), una interrelación pragmática entre el Estado y el mercado–, y que, sin oponerse ni cuestionar radicalmente, interactúa con la agenda económica que hegemoniza los informes, directrices, estrategias y discursos del Banco.

Las limitaciones, contradicciones e insuficiencias de las estrategias de estabilización, privatización, redefinición de la regulación económica y apertura de la economía nacional generaron alrededor del mundo un conjunto de cuestionamientos y críticas provenientes de múltiples movimientos sociales, académicos y Organizaciones No Gubernamentales, lo cual derivó –hacia la segunda mitad de la década de los noventa– en un relativo viraje de las concepciones sobre el desarrollo difundidas por el Banco Mundial y, por tanto, de sus directrices en torno a las políticas públicas nacionales y la cooperación internacional para el desarrollo.

Es de mencionar que, hacia los primeros años del siglo XXI, esta agenda social reincorpora temas como el de la "lucha contra la pobreza" (véase Banco Mundial, 2001a) en sus planteamientos y directrices sobre el desarrollo (obsérvese diagrama 4), asumiendo que la disminución de ese flagelo social atraviesa por la reducción de la vulnerabilidad de los pobres y por conciliar la generación de oportunidades, el empoderamiento de cara a la corrupción y las arbitrariedades de los funcionarios públicos, la procuración de la seguridad ante el riesgo, y las acciones internacionales en materia de cooperación para el desarrollo. El Banco plantea la necesidad de generar un círculo virtuoso en el combate de la pobreza material a partir del acceso de los pobres al mercado, las oportunidades de empleo y la posesión de activos.

Previo al *Informe sobre el desarrollo mundial 2000-2001. Lucha contra la pobreza* –y haciendo eco de las múltiples protestas sociales–, el Banco Mundial –en coordinación con el Fondo Monetario Internacional– lanza la llamada *Iniciativa para los Países Pobres Muy Endeudados* con la finalidad de atender el problema del endeudamiento externo que pesa sobre las naciones que padecen una mayor pobreza. A través de esta Iniciativa, se privilegió la coordinación de acciones entre los distintos

actores y agentes de la comunidad financiera internacional a cambio de que los 41 países pobres considerados mejoren su desempeño macroeconómico y adopten programas para la reducción de la pobreza. Particularmente, el Banco condonaría a estos países –previa elaboración de los llamados *Documentos de Estrategia de Lucha contra la Pobreza*– el 50% de los intereses anuales pagados por la deuda contraída con la Asociación Internacional de Fomento (AIF).

Además de lo anterior, el Banco Mundial plantea en 1998 el llamado *Marco Integral de Desarrollo* con la finalidad de ofrecer un enfoque global u holístico del proceso de desarrollo en el cual se combinaron analíticamente –reconociendo las relaciones de interdependencia entre los distintos sectores económicos– las directrices del *Consenso de Washington* con el tema de la "lucha contra la pobreza", la provisión de redes de seguridad social, el mejoramiento de los servicios educativos y sanitarios, y la introducción de consideraciones ambientales y de género en las políticas públicas. A través de esta estrategia, el Banco desplegó esfuerzos de cooperación internacional con otros organismos multilaterales, las agencias especializadas de los países donantes, representantes del empresariado privado, con los países receptores de la ayuda, y con Organizaciones No Gubernamentales. Este *Marco Integral de Desarrollo* tuvo como finalidad orientar el diseño de las estrategias nacionales para el combate de la pobreza – las cuales deben ser dirigidas por el propio país que recibe los créditos y que se compenetra con ellas–, de tal modo que se pretendió transitar del énfasis de la ayuda y del crédito otorgado a proyectos hacia una asistencia para los individuos y sus necesidades inmediatas (para mayores detalles véase Banco Mundial, 2000).

A grandes rasgos, la estrategia del *Marco Integral de Desarrollo* privilegió una visión comprehensiva y holística de los proyectos de desarrollo, reivindicando con ello las dimensiones sociales y estructurales de largo plazo por encima de las políticas de ajuste y cambio estructural de corto plazo predominantes durante la década de los ochenta y la primera mitad de los noventa; la asimilación, diseño y gestión de las directrices de política y de los proyectos por parte de las naciones y gobiernos que se acercan al Banco al solicitar su asistencia –lo cual se expresa en los llamados *Country Assistance Strategy* estipulados para cuatro años–, acompañado ello de la participación ciudadana; la convergencia de distintos actores y agentes públicos, privados, civiles, populares e internacionales en los proyectos de desarrollo, bajo criterios de transparencia, consulta y confianza mutua; y, la evaluación de los proyectos de

desarrollo por resultados, de tal forma que se expresen en mediciones y se privilegie un análisis de los efectos de la asistencia en las poblaciones y sus necesidades y problemas. Es de destacar que este *Marco Integral de Desarrollo* contribuyó a fundamentar la llamada *Declaración del Milenio* y los *Objetivos de Desarrollo del Milenio* difundidos por la Organización de las Naciones Unidas.

Este renovado interés del Banco por la generalización de la pobreza se expresó de manera acabada en el ya referido *Informe sobre el desarrollo mundial 2000-2001. Lucha contra la pobreza* (Banco Mundial, 2001a). En éste documento, el organismo analiza —a la par de la relevancia del proceso de ajuste y cambio estructural— las dimensiones sociales, institucionales y culturales que supone el combate a la pobreza en los países subdesarrollados; destaca además la importancia de la cooperación internacional para el desarrollo y de la participación de los países desarrollados en estos esfuerzos. Se propone reformar la cooperación internacional con el fin de combatir la pobreza mediante el logro de la eficacia de la ayuda y el alivio de la carga de la deuda padecida por las naciones pobres; de manera paralela a ello y sin descartar la importancia del financiamiento externo para el desarrollo, se enfatizan dimensiones intangibles de la cooperación internacional como las facilidades concedidas a los países pobres para que sus productos accedan a los mercados de los países desarrollados, los esfuerzos para reducir los riesgos de las crisis económicas mediante la reforma del sistema financiero internacional, la provisión de bienes públicos globales en materia de medio ambiente y conocimientos, y la mayor representación de las naciones pobres en los foros y organismos internacionales. Destaca también la innovación conceptual de que la pobreza no se relaciona con la falta de crecimiento económico sino con la desigualdad de ingresos y con la carencia de justicia en el proceso de distribución de la riqueza. Años después, en el *Informe sobre el desarrollo mundial 2006* se abordan el fenómeno de las desigualdades globales y las relaciones de complementariedad y reciprocidad entre la equidad y el desarrollo en el entendido de que la primera se refiere a la igualdad de oportunidades para el individuo propiciada por las instituciones y las políticas que corrigen los fallos del mercado y la distribución de los activos, las oportunidades económicas y el poder político (Banco Mundial, 2005).

Además, el Banco pone en tela de juicio la inviabilidad de las estrategias privatizadoras en la provisión de servicios básicos para los pobres (véase Banco Mundial, 2003). Más aún, para América Latina, el movimiento intelectual encabezado por Joseph E. Stiglitz propone la configuración de un *Consenso Post-Washington*

(Stiglitz, 2003a; un primer antecedente de esta propuesta en la región y desde la CEPAL lo esbozó Ocampo, 1998) para lograr una transformación de los paradigmas en materia de política económica y de las estrategias de desarrollo, pasando por la reforma del sistema financiero internacional y la *reforma de las reformas* ultra-liberales (Ocampo, 1998 y 1999), el ejercicio de una mayor gobernanza de la globalización, el control de los flujos masivos de capitales y la reforma de los organismos financieros internacionales como el FMI (Stiglitz, 2002).

En este contexto tanto histórico como intelectual, la configuración de una agenda social en los márgenes de las concepciones sobre el desarrollo esbozadas por el Banco Mundial implicó reivindicar y revitalizar el debate en torno a la temática de la pobreza tratada durante los años setenta, pero marginada a partir de las estrategias de política económica difundidas por el organismo desde principios de los años ochenta. En este avance conceptual y político se inscriben también los esfuerzos de la institución por interpretar las relaciones virtuosas entre la equidad y el desarrollo luego de enfrentar y superar las trampas de la desigualdad en materia económica, de salud, educación y género (consúltese Banco Mundial, 2005), así como por rescatar y reelaborar el debate teórico sobre el desarrollo desde la óptica y los desafíos contemporáneos (véase Meier y Stiglitz, 2001).

A la par de esta reivindicación y revaloración de las tesis keynesianas, la concepción sobre el desarrollo difundida por el Banco Mundial durante los primeros años del siglo XXI se complementa, enriquece y se hace compleja con la incorporación de conceptos como el de la sustentabilidad o sostenibilidad (véase Banco Mundial, 2002) orientados –bajo una perspectiva y estrategia moderadas– a revertir la destrucción de la naturaleza, preservar el medio ambiente y mejorar la calidad de vida de la creciente población mundial; así como de otras estrategias relacionadas con el uso instrumental del concepto de capital social (véase diagrama 4) al descubrir en él un instrumento para el fortalecimiento y empoderamiento de la llamada sociedad civil en tanto gestora de su propio desarrollo y en tanto contrapeso del sector público en aras de un gobierno efectivo y eficaz (World Bank, 1997b y 1999), de tal manera que el capital social –fomentado por las Organizaciones No Gubernamentales, las organizaciones populares de base y los gobiernos locales– y la organización autogestiva de las comunidades resulta fundamental para el crecimiento económico y el combate a la pobreza, puesto que ambos suponen relaciones que benefician el intercambio de

información, la coordinación de actividades y la toma de decisiones en las colectividades. Sin duda alguna, para el Banco Mundial, la estrategia del capital social funciona como una argucia discursiva y teórica que fortalece la estrategia de debilitamiento del sector público en sus funciones de garante del bienestar social a través de la provisión de servicios básicos, y en sus intervenciones como promotor y rector del desarrollo.

Concretamente, en el *Informe sobre el desarrollo mundial 2003*, el Banco Mundial esboza una amplia estrategia para la sostenibilidad del planeta que parte del reconocimiento de los problemas globales contemporáneos y, a diferencia de su pensamiento difundido en décadas previas, analiza las complementariedades e interconexiones entre las distintas esferas de la realidad social; más allá de una perspectiva economicista, el organismo adopta una concepción sobre el desarrollo que toma en cuenta la necesidad de procurar la sostenibilidad como parte esencial de la "lucha contra la pobreza". A su vez, esta concepción considera a las reformas institucionales como instrumentos para mejorar el entorno del proceso económico e incidir en el bienestar social. Es de destacar que si bien el organismo incorpora la atención a problemáticas sociales y ambientales en sus directrices de política pública, no se logra superar la contradicción entre crecimiento económico y preservación ambiental puesto que la expansión e integración global del capitalismo coloca al mercado como el mecanismo principal para la asignación de recursos y, en esa lógica, el Banco Mundial no abandona las medidas del *Consenso de Washington* sino que apuesta por una nueva institucionalidad que las perfeccione y profundice. Esto es, en la concepción sobre el desarrollo esbozada por el Banco a principios del siglo XXI, la "lucha contra la pobreza" y la apuesta por una preservación del medio ambiente regida a través del mecanismo de mercado se subordinan a un proceso de acumulación de capital basado en la expansión de los sistemas internacionales de producción integrada, los encadenamientos mercantiles mundiales y de las redes financieras globales que precisan de la estabilidad macroeconómica y de la inserción desventajosa de los países subdesarrollados a la economía mundial.

En su perspectiva del desarrollo sostenible, el Banco Mundial sostiene que el principal desafío consiste en acelerar el crecimiento económico y generar una institucionalidad que impida regresiones en las sociedades; reconoce también que los problemas sociales y ambientales trascienden las fronteras nacionales y requieren un nuevo esquema de cooperación internacional que se sustente en esfuerzos y acuerdos

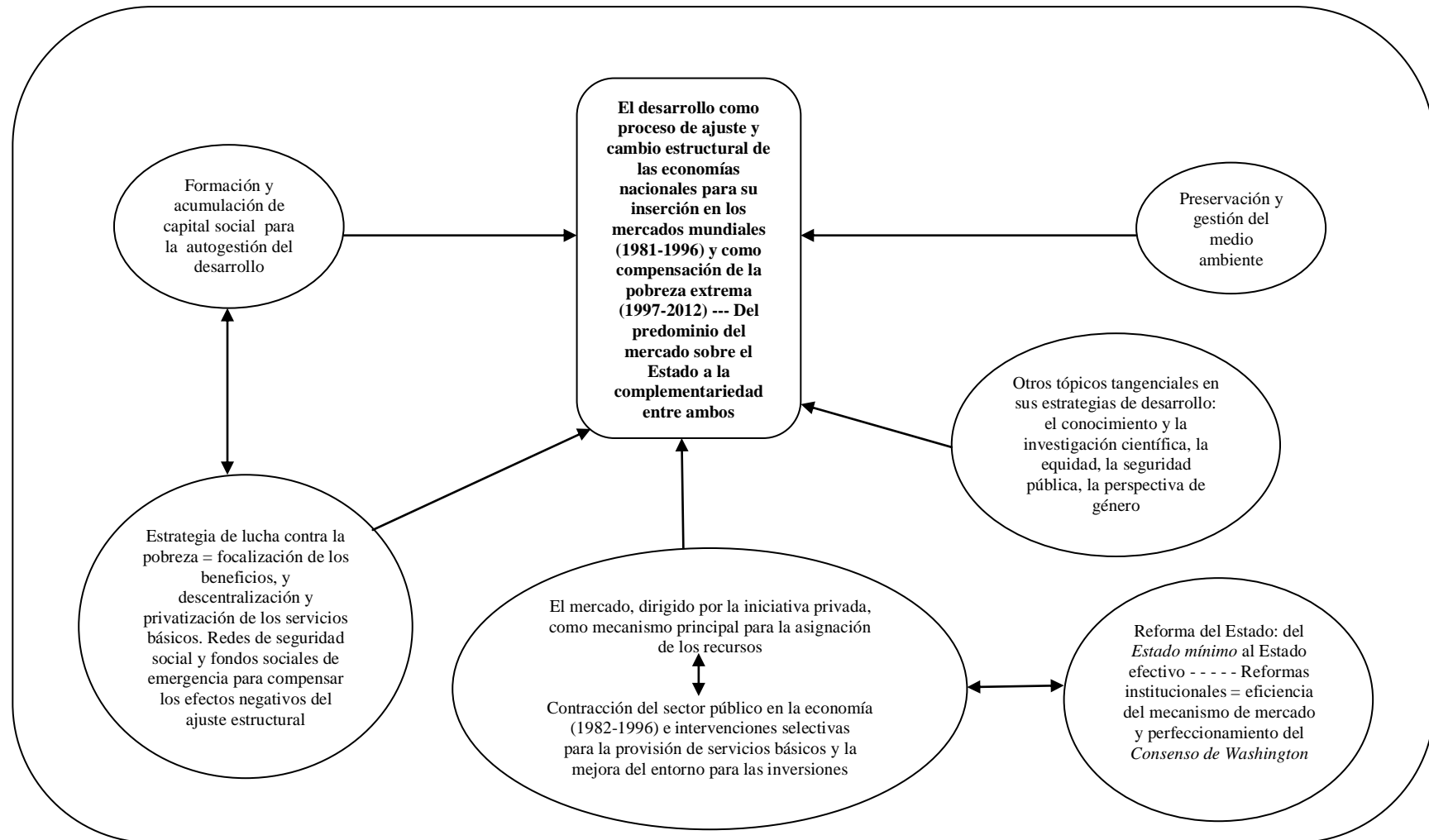
locales. De esta forma, el organismo argumenta que la eliminación de la pobreza supone un mayor crecimiento económico, el aumento de las inversiones a través de entornos macroeconómicos sólidos, y un adecuado manejo y gestión del medio ambiente; más aún, para el Banco, la preservación de la naturaleza y la biodiversidad supone que los grupos de interés, tanto locales como globales, logren aliarse para hacer un uso sostenible de los recursos (Banco Mundial, 2002). Así, esta perspectiva de la sostenibilidad supone modificar los cauces del desarrollo y diseñar una institucionalidad que mejore la adopción de políticas públicas. Sin embargo, estas directrices esbozadas por el organismo en ningún momento toman en cuenta la necesidad de alterar y modificar el modelo y las prácticas de producción y consumo prevalecientes en el capitalismo global, ni su lógica depredadora de la naturaleza que, al abrir nuevos espacios de acumulación, profundiza la degradación y expoliación de los recursos naturales en amplias regiones de África, China, India o América Latina, que aún poseen *espacios o territorios en reserva* (un ejemplo de ellos sería la región Sur-Sureste de México analizada en Enríquez Pérez, 2006 y 2011; Enríquez Pérez y Flores Sandoval, 2002).

Entre los motores de cambio y transformación socioeconómicos que toma en cuenta el Banco Mundial destacan cuatro: la innovación científica y tecnológica; el crecimiento del ingreso mediante inversiones en capital humano e inversiones sensibles ambiental y socialmente; la transición demográfica orientada a estabilizar el crecimiento de la población y a mejorar el nivel de vida de ésta; y la transición urbana que está llevando a que gran parte de la población mundial viva en ciudades (Ibidem).

Más aún, para el Banco Mundial existe una correspondencia entre la disminución de la pobreza, la eficacia de las instituciones y el logro de la sostenibilidad; de ahí que sea importante el acceso de los pobres a los bienes y servicios a través de la mejora de sus oportunidades, el mejoramiento de los medios de vida de los habitantes de tierras frágiles, el incremento de la productividad de su cartera de activos, un mejor manejo de la interacción entre desarrollo agrícola y medio ambiente, y enfrentar los desafíos tanto del desarrollo rural como los propios desafíos del desarrollo urbano. En correspondencia con ello, el medio ambiente es asumido como un *bien público global* que es preciso proveer a través de mecanismos renovados de cooperación internacional.



**Diagrama 4.- El pensamiento y las concepciones sobre el desarrollo en el Banco Mundial: de la hegemonía del *Consenso de Washington* a la tensión entre la agenda económica y la agenda social (1981-2012).**



Elaboración propia.

El referido enfoque nekeynesiano y su réplica –si bien titubeante y sin ánimo de tomar plena distancia– al paradigma dominante en la agenda económica del Banco, se extendió a temas como el conocimiento, la investigación científica, la tecnología y sus relaciones con el desarrollo (World Bank, 1998); las relaciones de género (World Bank, 2012); y los desafíos que plantea el desempleo y la creación de nuevos puestos de trabajo (World Bank, 2013).

#### **7.- La teledirección ejercida por el Banco Mundial en materia de políticas públicas nacionales.**

Si el Banco Mundial es capaz de erigirse en una agencia con amplias facultades políticas que despliega su influencia en distintas facetas de la vida pública a través de su capacidad financiera y su poder cognitivo, es comprensible que a lo largo de su historia lograra incidir en el proceso de planeación emprendido en los países miembros que recurren a sus servicios de asistencia.

Un lugar común en los estudios latinoamericanos sobre la gravitación del Banco Mundial en la región remite a la idea de que desde el organismo se imponen bajo presión, sea financiera o política, pautas de decisión y ejercicio de las políticas públicas; argumento simplificador éste que dista de la realidad. Se argumenta que los gobiernos latinoamericanos, durante los años ochenta y noventa, se vieron forzados a adoptar las políticas de ajuste y cambio estructural y a desmontar amplios márgenes de su soberanía económica. Más que una imposición vertical y unidireccional desde el organismo de sus criterios y directrices de política pública, lo que se presenta es una simbiosis comprometida entre los funcionarios internacionales, los funcionariados nacionales que diseñan la agenda pública y la adopción de soluciones, y las élites económicas y las ONG's que inciden, como grupos de presión, en dicha agenda. Las estrategias de estabilización, apertura, privatización, redefinición y adecuación de la regulación económica, fueron del agrado e interés de las nuevas élites políticas nacionales e, incluso, las defendieron y promovieron con vehemencia desde los ministerios estratégicos; en tanto que el empresariado nacional, prácticamente en toda la región, fue favorecido con los ajustes y las restricciones en materia de política fiscal y monetaria, los cambios en cuanto al tipo de cambio y la adopción de una política comercial basada en la remoción de las barreras aduanales sirvieron para la reinserción de las empresas exportadoras y los importadores en los mercados internacionales; más aún, la desincorporación y privatización de las empresas paraestatales abrieron importantes

nichos para una nueva acumulación de capital en distintos sectores económicos que en décadas previas estuvieron cautivos y regulados por el Estado. Estas mismas élites nacionales, mediante las reformas, se beneficiaron con la ruptura del *pacto desarrollista* que terminó por arrinconar las limitadas conquistas de la clase trabajadora y por generar una nueva y asimétrica correlación de fuerzas entre el capital y el factor trabajo. Pese a que el empresariado nacional, en no pocos casos y sectores económicos, fue una estación de paso para el establecimiento y consolidación de las redes empresariales globales, las élites económicas y políticas identificadas con las nuevas estrategias económicas, fortalecieron –desde finales de los ochenta– su poder, influencia social y gravitación ideológica en un contexto de volatilización de la solidaridad comunitaria, erosión de la acción colectiva y profundización del individualismo en la vida pública.

De ahí que sea posible plantear el argumento de que entre el Banco Mundial –y el conjunto de organismos internacionales– y los gobiernos nacionales se presenta una *teledirección* orientada a modelar amplias parcelas de la agenda pública de los países miembros; en dicha *teledirección*, el pensamiento y las concepciones sobre el desarrollo desempeñan un papel crucial en la definición de los problemas públicos y el diseño de las estrategias que inciden en la construcción de mercados y la distribución de la riqueza.

Muchas de las funciones, ideas y acciones de organismos internacionales como el Banco Mundial se orientan a la conciliación entre esos intereses de las élites nacionales y los propios de los actores y agentes que inciden en la economía mundial y la política internacional, de tal manera que con la *teledirección* se pretende la homogeneización, armonización, estandarización y coordinación de las políticas públicas a escala mundial y se orientan las relaciones estratégicas entre los espacios globales y los ámbitos nacionales.

### **8.- La estructuración de las comunidades epistémicas a partir de los Presidentes del Banco Mundial, sus trayectorias e influencias intelectuales.**

Como parte de esta *teledirección* desplegada desde organismos internacionales como el Banco Mundial, se tejen *comunidades epistémicas* (sobre este concepto consúltese Haas, 1992) entre actores tomadores de decisiones que proceden de distintos ámbitos relacionados con la construcción del poder mundial. En ello desempeñan un papel crucial la formación académica, las influencias intelectuales, los intereses creados y la lógica que adquiere la configuración de la economía mundial y la política internacional.

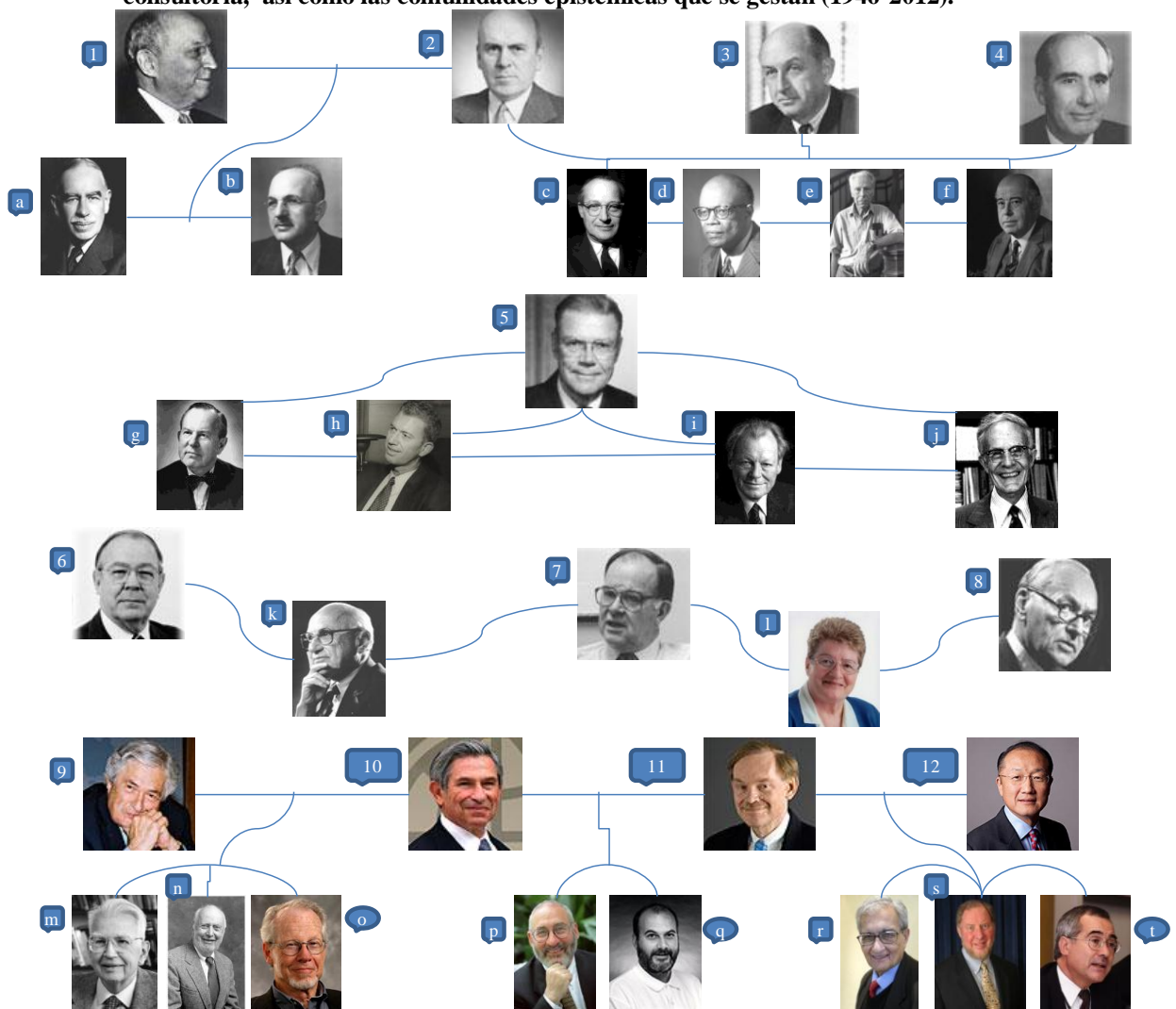
Las *comunidades epistémicas* son capaces de definir los problemas públicos y estructurar la agenda de la política pública a partir de su poder de influencia entre las élites que toman las decisiones; además, son ámbitos desde donde se define, teoriza y construye el sentido de la realidad, se configuran pautas normativas y se construye una identidad definida por intereses y códigos de comunicación compartidos. Se trata de redes de profesionales y expertos altamente especializados que llevan nuevas ideas y propuestas de política a la esfera pública, de tal modo que se orientan a innovar e introducir –en la agenda pública– nuevos temas derivados de los problemas públicos identificados con base en sus constructos teóricos y la información de que disponen; así como a difundir sus ideas entre los círculos académicos y las élites políticas para generar confianza y respetabilidad, a seleccionar las estrategias de política que consideran convenientes, y a hacerlas consistentes y duraderas en el tiempo. La hegemonía del discurso de una *comunidad epistémica* está dado por el grado de consenso y legitimidad que impere entre los miembros de dicha colectividad

En torno al Banco Mundial, se construyen *comunidades epistémicas* que es posible identificar, en un primer momento, a partir de la formación académica de los Presidentes del organismo, su trayectoria profesional y las influencias intelectuales que les motivan a percibir la realidad mundial de determinada forma y a tomar las decisiones que finalmente le dan cause a la entidad (véase diagrama 5). En un primer momento, el pensamiento y las concepciones sobre el desarrollo en el organismo, son condicionadas por la procedencia del alto funcionariado del Banco. Por lo regular, tal como se observa en el cuadro 1, los altos funcionarios del organismo proceden de la banca privada transnacional y de la *diplomacia de fuerza* del Pentágono trasmutada en política exterior de los Estados Unidos, y su formación se inspira en la teoría económica ortodoxa que sólo admite cuestionamientos y críticas que no desbordan sus supuestos principales.

La transición, al anterior del Banco Mundial, de las estrategias de industrialización y construcción de infraestructura básica al combate contra la pobreza y la inserción en los sistemas internacionales de producción integrada, se gestó a partir de que tendió a hacerse compleja y se amplió su concepción sobre el desarrollo. Ello fue motivado por la incursión de nuevas *comunidades epistémicas* y sistemas teóricos que, previo a la década de los noventa, no existían en el organismo. Estas *comunidades epistémicas*, que lo mismo incorporan funcionarios o ex-funcionarios nacionales de

distintas partes del mundo, miembros de los bancos centrales, altos ejecutivos de los mercados financieros, empresas globales y de la banca comercial transnacional, académicos procedentes de las *universidades globales*, representantes de Organizaciones No Gubernamentales Internacionales, y a think tank's y consultorías, logran una cohesión en torno a las corrientes de pensamiento hegemónicas y ajustan la crítica a la directriz central de ese pensamiento que tiene como núcleo a la teoría económica monetarista; pero también se moldean –al menos en los últimos tres lustros– por la tensión, al interior del Banco, entre la agenda económica y la agenda social, y los reajustes del pensamiento a partir de la presión internacional por incluir la agenda ecológica en una perspectiva de reformismo complejo orientado a hacer lucrativa y parte de la acumulación de capital la preservación y regeneración del medio ambiente.

**Diagrama 5.- Las relaciones cognitivas entre el Banco Mundial y los ámbitos académicos y de la consultoría, así como las comunidades epistémicas que se gestan (1946-2012).**



**Cuadro 2. Las comunidades epistémicas creadas en torno a los Presidentes del Grupo del Banco Mundial.**

<b>Presidentes del grupo del Banco Mundial: formación, trayectoria y filiaciones.</b>	<b>Influencias intelectuales en el Banco Mundial: académicos, consultores y funcionarios internacionales.</b>
1) Eugene Meyer (1946): Universidad de Yale. Editor de periódicos; financiero en Wall Street; empresario de las industrias química, del oro, el cobre y la automotriz. Estipuló las directrices institucionales de largo plazo del organismo.	a) John Maynard Keynes: Economista. Universidad de Cambridge. Académico; alto funcionario del gobierno británico; negociador internacional, especialmente en la Conferencia de Bretton Woods. b) Harry Dexter White: Economista. Universidad de Columbia; Universidad de Harvard; Universidad de Stanford. Director del Departamento del Tesoro de los Estados Unidos.
2) John Jay McCloy (1947-1949): Abogado. Universidad de Harvard. Subsecretario de Guerra de los Estados Unidos. Empezó la transición del Banco de la reconstrucción al fomento del desarrollo.	
3) Eugene Robert Black (1949-1962): Universidad de Georgia. Empresario y banquero en el Chase National Bank. Consolidó al organismo en la faceta de diplomacia financiera.	c) Walt Whitman Rostow: Economista. Universidad de Columbia y Massachusetts Institute of Technology. Académico; Consejero de Seguridad Nacional de los Estados Unidos; Consejero de Planificación política del Departamento de Estado; Embajador ante la Alianza para el Progreso. d) William Arthur Lewis: Economista. London School of Economics and Political Science y Universidad de Princeton. Académico. Premio Nobel de Economía (1979). e) Albert Otto Hirschman: Economista heterodoxo. Universidad de Harvard e Institute for Advanced Study. f) Nicholas Kaldor: Economista. Académico en la Universidad de Cambridge.
4) George David Woods (1963-1968): Directivo de empresas, banquero y financiero en la First Boston Corporation.	
5) Robert Strange McNamara (1968-1981): Universidad de Berkeley y Universidad de Harvard. Presidente de la Ford Motor Company. Secretario de Defensa de los Estados Unidos. Promovió desde el Banco Mundial la "lucha contra la pobreza" bajo una visión de seguridad nacional.	g) Lester Boules Pearson: Político y diplomático. Universidad de Oxford. Primer Ministro de Canadá. Premio Nobel de la Paz (1957). h) Hollis Burnley Chenery: Economista. Universidad de Harvard. Funcionario de la United States Agency for International Development (USAID); Vicepresidente del Banco Mundial. i) Willy Brandt: Político. Ministro de Asuntos Exteriores; Canciller Federal de Alemania. j) Theodore William Schultz: Economista. Universidad de Chicago. Funcionario en el Institute of Current World Affairs, The Population Council (1957-1978) y del Servicio Internacional para el Desarrollo Agrícola. Premio Nobel de Economía (1979).
6) Alden Winship "Tom" Clausen (1981-1986): Abogado y administrador. Universidad de Minnesota y Universidad de Harvard. Presidente y CEO del Bank of America. Introdujo mejoras en la gestión financiera del Banco en un contexto de alto endeudamiento internacional.	k) Milton Friedman: Economista. Académico en la Universidad de Chicago. Premio Nobel de Economía (1976). l) Anne Osborn Krueger: Economista. Universidad de Wisconsin. Economista en Jefe del Banco Mundial y alto funcionario del Fondo Monetario Internacional. Presidente de la American Economic Association.
7) Barber Benjamin Conable Jr. (1986-1991). Abogado. Universidad de Cornell. Político, Senador y Diputado Republicano. Orientó la reforma del Banco Mundial e introdujo el	

discurso ecológico.	
8) Lewis Thompson Preston (1991-1995): Historiador. Universidad de Harvard. Ejecutivo y CEO del banco JP Morgan, desde donde renegoció las deudas acumuladas de los gobiernos latinoamericanos.	
9) James David Wolfensohn (1995-2005): Abogado, economista y administrador de negocios. Universidad de Sydney y Universidad de Harvard. Ejecutivo en la cementera Holderbank-Holcim; Banquero comercial en J. Henry Schroder & Co., Salomon Brothers; inversionista. Reincorpora el tema de la "lucha contra la pobreza" en la agenda del Banco Mundial.	m) Ronald Harry Coase: Economista. Académico en la Universidad de Chicago. Editor. Premio Nobel de Economía (1991). n) Douglass Cecil North: Economista e historiador. Académico en la Universidad de Washington. Premio Nobel de Economía (1993). o) Oliver Eaton Williamson: Economista. Académico de la Universidad de Berkeley. Premio Nobel de Economía (2009).
10) Paul Dundes Wolfowitz (2005-2007): Matemáticas y ciencias políticas. Universidad de Chicago, Universidad Johns Hopkins, Universidad de Yale. Académico, Subsecretario del Departamento de Defensa de los Estados Unidos. África como centro de la lucha contra la pobreza desplegada por el Banco Mundial; impulsó las estrategias de lucha contra la corrupción y del buen gobierno.	p) Joseph Eugene Stiglitz: Economista. Académico en la Universidad de Columbia. Asesor económico del Presidente Bill Clinton y Primer Vicepresidente y Economista Jefe del Banco Mundial. Premio Nobel de Economía (2001). q) Branko Milanović: Economista. Académico en el Graduate Center of the City University of New York y consultor del Think Tank Carnegie Endowment for International Peace. Investigador en el Grupo del Banco Mundial.
11) Robert Bruce Zoellick (2007-2012): Abogado e historiador. Universidad de Harvard. Funcionario del Departamento del Tesoro de los Estados Unidos; Representante de Comercio de los Estados Unidos; académico; directivo de la Federal National Mortgage Association; Alto ejecutivo del Grupo Goldman Sachs; Vicesecretario del Departamento de Estado de los Estados Unidos. Se orientó a la procuración del buen gobierno y el combate contra la corrupción, y recapitalizó al Banco Mundial.	r) Amartya Kumar Sen: Economista y filósofo. Académico en la Universidad de Cambridge y Universidad de Harvard. Premio Nobel de Economía (1998). s) Robert David Putnam: Sociólogo y politólogo. Académico de la Universidad de Harvard. t) Nicholas Stern: Economista. Universidad de Oxford. Vicepresidente Senior para el Desarrollo Económico y Economista en Jefe del Banco Mundial; Asesor económico del gobierno británico.
12) Jim Yong Kim (desde el 2012): Médico y antropólogo. Universidad de Iowa y Universidad de Harvard. Académico.	

Elaboración propia.

Específicamente, en torno al *Consenso de Washington*, en 1989 se congregaron y conformaron una poderosa *comunidad epistémica* con funcionarios del Departamento del Tesoro de los Estados Unidos, de la United States Agency of International Development, directivos del Fondo Monetario Internacional, el Banco Mundial y del Banco Interamericano de Desarrollo, y Think Tank's como el Institute for International Economics, y juntos evaluaron las reformas económicas adoptadas en América Latina durante la década de los ochenta y decidieron profundizarlas en los siguientes años, contando con la adhesión de variadas élites gobernantes y empresariales de la región que por aquel entonces adoptaron estas directrices de política económica y se

compenetraron de manera fervorosa hasta el grado de impulsarlas de manera radical en sus naciones.

### **Consideraciones finales sobre el capítulo.**

Luego de realizar el trabajo empírico con base en una cantidad representativa de documentos estratégicos e informes, es posible argumentar que el Banco Mundial es, con mucho y debido a su poder financiero y epistémico, uno de los organismos internacionales que más amplia incidencia ejerce en la dialéctica desarrollo/subdesarrollo a través de su asistencia técnica y financiera y sus estudios y las pautas y directrices normativas que plantea; sin embargo, es de destacar que el Banco posee un pensamiento sobre el desarrollo que no es inmutable ni homogéneo en el tiempo, sino que responde a los distintos contextos históricos, a las necesidades de la economía mundial, a las teorías que inspiran sus estrategias, a las *comunidades epistémicas* que conforma, y a la correlación de fuerzas e intereses que se disputan e imponen a su interior y entre los Estados representados. Sólo una línea de continuidad se expresa en la compleja evolución de su pensamiento: aquella relacionada con el disenso y la tensión entre una agenda económica que privilegia las dimensiones materiales y cuantitativas del desarrollo y una agenda social que reivindica los factores intangibles y cualitativos que pueden conducir al bienestar social; siendo uno de sus principales desafíos el lograr una complementariedad y simbiosis armoniosa y consistente entre ambas facetas, no sólo en el plano teórico sino también en términos de sus estrategias de política pública; simbiosis que no suponga poner en tela de juicio los fundamentos esenciales de la corriente de pensamiento hegemónica al interior del organismo.

A la par de un concepto de desarrollo que se hace y rehace históricamente y que tiende a hacerse complejo conforme madura la reflexión teórica y los intereses intelectuales de las comunidades académicas (sobre este punto véase Enríquez Pérez, 2010), es de destacar también que las concepciones sobre el desarrollo esbozadas por el Banco Mundial a lo largo de sesenta años, tendieron a hacerse complejas al tomar en cuenta –si bien de manera paulatina y con regresiones y fricciones a su interior– una serie de dimensiones de la sociedad y la economía que trascienden el objetivo del crecimiento económico y que despertaron el interés del organismo por una agenda social y ambiental que –ceñida y/o subsumida a sus directrices de política económica–



profundiza y amplía el debate en torno a las estrategias de desarrollo y a los lineamientos que inciden en el diseño de las políticas públicas nacionales.

Más aún, la influencia del Banco Mundial en latitudes como América Latina, históricamente es compartida con otros organismos internacionales como la CEPAL –décadas de los cincuenta y sesenta–, el FMI –década de los años ochenta y la primera mitad de los noventa–, el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo –finales de la década de los noventa y principios del siglo XXI–, entre otros. Sin embargo, pese a ello, el Banco Mundial se erige a lo largo del tiempo –tal como lo observamos en el presente capítulo– como uno de los principales referentes que tienen los gobiernos de los países subdesarrollados en el diseño y ejercicio de sus políticas públicas y en las prioridades de sus estrategias de desarrollo.

Luego de explorar de manera sucinta la evolución, transformaciones y matizaciones del pensamiento del Banco Mundial en torno al proceso de desarrollo, cabe preguntarse lo siguiente: ¿Cuáles son los principales desafíos de éste organismo internacional en cuanto al ejercicio de sus objetivos y funciones originales? ¿Cómo logrará una interacción armoniosa y coordinada entre su agenda económica y su agenda social y ambiental? ¿Continuará con una diversificación de sus concepciones sobre el desarrollo tal como lo viene ejerciendo durante los últimos tres lustros? ¿Es el Banco Mundial una alternativa viable –sin que ello implique un predominio incuestionable– para erigirse en uno de los ejes centrales en torno al cual giren otros organismos internacionales que asumen un interés por las problemáticas de los países subdesarrollados? ¿Cuál es la necesaria interacción entre las directrices del Banco Mundial y las políticas públicas diseñadas por los gobiernos nacionales, en el entendido de que resulta indispensable preservar la capacidad para la toma de decisiones y el ejercicio de la soberanía nacional en éstos últimos? ¿Cómo será el perfil, la configuración y las funciones del Banco Mundial respecto a la promoción del desarrollo en un contexto histórico de creciente intensificación de la crisis global del *capitalismo financiero desbocado* impulsado mediante la ideología del *fundamentalismo de mercado*? ¿De qué manera compaginar las estrategias del Banco Mundial y de otros organismos internacionales con los aportes teóricos realizados desde academias como la latinoamericana o la africana? Sin duda alguna, estas preguntas abren amplios senderos para la investigación en los márgenes de las distintas ciencias sociales; esfuerzos éstos que resultan necesarios de cara a la erosión del *pensamiento utópico* en el contexto de la

profundización e intensificación de una crisis financiera global que impone una creciente incertidumbre, volatilidad, vulnerabilidad y pauperización social.

El sentido de las transformaciones en el pensamiento y estrategias de desarrollo difundidas  
por el Banco Mundial y las comunidades epistémicas que conforman

## Capítulo IV.

### La incidencia del pensamiento y las estrategias de desarrollo del Banco Mundial en las políticas públicas mexicanas.

México es un país extraordinariamente fácil de dominar porque basta controlar a un solo hombre: el Presidente. Tenemos que abandonar la idea de poner en la Presidencia mexicana a un ciudadano americano, ya que eso llevaría otra vez a la guerra.

La solución necesita más tiempo: debemos abrir a los jóvenes ambiciosos las puertas de nuestras universidades y hacer el esfuerzo de educarlos en el modo de vida americano, en nuestros valores y en el respeto al liderazgo de Estados Unidos. México necesitará de administradores competentes. Con el tiempo, esos jóvenes llegarán a ocupar cargos importantes y eventualmente se adueñarán de la Presidencia. Sin necesidad de que Estados Unidos gaste un centavo o dispare un tiro, harán lo que queramos. Y lo harán mejor y más radicalmente que nosotros (Richard Lansing, secretario de Estado del presidente de Estados Unidos Woodrow Wilson, en 1924).

La invitación de Washington a la adopción de 'políticas de mercados', se da muy en el espíritu del convite del tiburón a las focas a lanzarse a competir en las aguas del libre comercio y de la libre competencia. Como muy bien lo percibió Bismark, el libre comercio, la libre empresa y la libre competencia es la doctrina de la potencia dominante, temerosa de que otros sigan su ejemplo (John Saxe-Fernández, *Globalización, poder y educación pública*).

Dentro de la Revolución Mexicana, en distinción y en honor a los líderes máximos que han cumplido su misión histórica, nunca más la jefatura de sus destinos será confiada a un solo hombre, y el Partido Nacional Revolucionario, responsable de los deberes históricos de la Revolución y de los intereses del pueblo que la inició y la sostuvo hasta la victoria final, va a asumir sus naturales y legítimas funciones y a ser el órgano de expresión política de la Revolución para fijar la doctrina a sus fieles y para imponer normas de acción a sus hombres representativos llevados al poder público (Convocatoria a la Convención Constitutiva del Partido Nacional Revolucionario, 5 de enero de 1929).

Todo me hace comprender que mi labor será ardua, que encontraré fuertes obstáculos oponiéndose a un programa de moralización, de mejoramiento económico de los trabajadores y de reintegración de las reservas del subsuelo. Pero tengo fe en que podré resolver todo esto apoyado en el pueblo y en la confianza que sepa inspirar al país con mis propios actos (Lázaro Cárdenas del Río, *Apuntes 1913-1940*).

Pero para cumplir con este programa en el que están considerados: impulsar la educación del pueblo; explotar las riquezas nacionales por nuestros nacionales mismos; elevar el poder adquisitivo de los obreros; la distribución de las tierras a los pueblos que carecen de ellas; y desarrollar la industria del país por medio de la organización cooperativa, es indispensable que los pueblos se organicen para que las mismas organizaciones sean el más fuerte sostén de sus propios intereses (Lázaro Cárdenas del Río, *Discurso pronunciado en Veracruz*, 10 de febrero de 1934).

## **Introducción.**

El diseño y ejercicio de las políticas públicas nacionales no está exento de la incidencia de factores y circunstancias externas que moldean su perfil, orientación y sentido; más bien, estos instrumentos del aparato de Estado se configuran a la luz de múltiples aristas que los definen y redefinen en el contexto de relaciones internacionales cambiantes y asimétricas. Entre esos factores externos, que se amalgaman y sincronizan con la correlación de fuerzas interna y las élites que toman las decisiones públicas, destacan los organismos internacionales, pues entre estos y los aparatos de Estado nacionales se presentan sinergias e interrelaciones que le dan forma a las concepciones sobre el desarrollo y a las funciones del sector público en el proceso económico y la organización social. Sin estas relaciones orgánicas resultaría inviable la estructuración de una institucionalidad global que apoye la proyección, expansión y legitimación del capitalismo a partir de la armonización, estandarización, homogeneización y coordinación de políticas públicas. Más aún, estas relaciones orgánicas apuntalan el argumento de que la construcción de mercados y la redistribución de la riqueza no son procesos espontáneos, ni lineales, ni en equilibrio, ni mucho menos sometidos al arbitrio de los distintos actores socioeconómicos y políticos que muestran sus intereses e ideologías –no siempre armoniosos– en torno a ello; por el contrario, se trata de procesos deliberados, dirigidos, planeados, estructurados y gestionados territorial y temporalmente en aras de atemperar sus desequilibrios, contradicciones y desigualdades, así como regulados y legitimados por diversas instituciones y organizaciones estatales e interestatales que sintetizan cierta racionalidad y se erigen en arenas que permiten la disputa, convergencia y conciliación de los diferentes y hasta divergentes intereses creados –desde arriba y desde abajo– que pretenden incidir en la modelación de la sociedad a partir de la construcción de problemas públicos posicionados por dichos actores, ideologías e intereses.

En toda política pública y en todo documento oficial subyacen ciertas concepciones sobre el desarrollo que se configuran a la luz del perfil, formación, ideologías e intereses del funcionariado nacional y el resto de actores y agentes que intervienen en las decisiones públicas; a partir también de la gravitación que ejercen los organismos internacionales y su poder epistémico; y de la naturaleza del proceso económico que se construya, emerja o redefina en los planos nacional y mundial. De ahí que sea pertinente revisar los documentos oficiales para comprender el sentido y

alcances de la relación orgánica entre las políticas públicas nacionales y los documentos estratégicos y directrices de los organismos internacionales.

Paralelamente a lo anterior, es de destacar que durante las últimas décadas, la economía mexicana transitó por turbulencias macroeconómicas como parte de un patrón de desarrollo errático agravado con la *crisis de la deuda* de 1982 y la crisis económico/financiera de 1994-1995. Luego de promediar tasas de crecimiento económico del 6% entre 1950 y 1980 (véase anexos I y II), las políticas deflacionarias y contraccionistas adoptadas a partir de 1982 implicaron una sistemática erosión del aparato productivo nacional y del mercado interno, lo cual se evidencia con la creciente transnacionalización de las decisiones económicas estratégicas, la desarticulación de las cadenas productivas internas, la dependencia tecnológica y la dependencia financiera y comercial respecto a los Estados Unidos. ¿Cómo fue que se gestó esta transición radical que trastocó el conjunto de las estructuras de la sociedad mexicana?

Para comprender los cambios estructurales y la dinámica de la economía mexicana desde 1982 resulta preciso reconocer que el largo periodo que transcurre entre 1935 y 1980 se caracterizó por un *modelo de desarrollo hacia dentro basado en la industrialización dirigida por el Estado*, el cual –no exento de contradicciones como el rezago de la agricultura y el campo mexicano– perfiló una expansión del mercado interno y una amplia edificación de infraestructura física, institucional y social. Pese a las altas tasas de crecimiento del PIB, el ingreso per cápita durante estas décadas mostró un crecimiento frágil, errático e irregular que promedió un 3,14 % anual (véase anexos I y III); de manera paralela a ello, desde la década de los sesenta, el dinamismo económico se sustentó en la amplia gravitación desplegada por los monopolios extranjeros posicionados en los sectores estratégicos de la economía, en tanto que hacia la década de los setenta el intervencionismo estatal en el proceso económico y el crecimiento del PIB se fundamentaron en la masiva inversión pública, el endeudamiento externo y la exportación de petróleo; sin embargo, estos dos pilares de la economía estimularon el ejercicio de un gasto público deficitario que agravó –en el contexto del *shock* energético gestado en esos años– la carga de la deuda externa del país hasta el extremo de declararse la moratoria de pagos en agosto de 1982. Sin duda, este agotamiento del modelo económico nacionalista –no siempre distante de la gravitación ejercida por agentes externos– incidió de manera considerable en las posibilidades de detonar un proceso de desarrollo sobre bases sólidas y perdurables en el largo plazo.

Reconociendo estas circunstancias históricas, si los organismos internacionales ejercen una relevante gravitación y *teledirección* en la configuración y adopción de las políticas públicas en general y de las estrategias de desarrollo ejercidas en países subdesarrollados como México, en tanto expresión de ello esas entidades interestatales difunden una determinada concepción o concepciones sobre el desarrollo al interactuar con las élites políticas nacionales, lo cual se traduce en directrices e instrumentos de intervención en la vida de las sociedades. Particularmente en México, uno de los organismos internacionales que históricamente ejerce una mayor presencia e influencia es el Banco Mundial. Tanto en el diseño de las políticas públicas en general como en las directrices fundamentales de las concepciones sobre el desarrollo, el Banco difunde y promueve, entre el funcionariado nacional, un *sistema epistémico/conceptual* –con el cual crea teorías del desarrollo y se nutre de las emanadas directamente de las llamadas *universidades globales*– y un conjunto de pautas normativas que estructuran una particular concepción sobre el desarrollo; la cual cambia y evoluciona a lo largo del tiempo y a la luz de las distintas circunstancias mundiales y nacionales que imponen problemáticas y desafíos variados y también cambiantes.

Partiendo de lo anterior, esbozamos las siguientes interrogantes: ¿cuáles son las funciones desplegadas históricamente por el aparato de Estado, en general, respecto a la construcción de mercados y la dialéctica desarrollo/subdesarrollo? ¿cuáles son las concepciones sobre el desarrollo expresadas en las políticas públicas mexicanas y cómo se transformaron a lo largo del tiempo? ¿cómo se articulan orgánicamente los planteamientos, directrices y conceptos de organismos internacionales como el Banco Mundial con las políticas públicas mexicanas? En suma, ¿cómo se construyen las concepciones sobre el proceso de desarrollo expresadas en las políticas públicas y a qué factores o circunstancias responden las estrategias que contienen y que son adoptadas por las distintas administraciones públicas federales en México? ¿cómo incide históricamente el pensamiento y las estrategias de política del Banco Mundial en un país como México, y cuáles son los resultados de esta gravitación? A partir de estas preguntas, el objetivo central del presente capítulo consiste en analizar y estudiar – mediante la síntesis y revisión de ciertos documentos oficiales como los planes y programas generales– la evolución y cambios en las concepciones sobre el desarrollo, los supuestos que subyacen en ellas y el sentido de sus argumentos y estrategias, así como de los cursos de acción que se adoptan tras su influencia en las decisiones e intervenciones del aparato de Estado mexicano a lo largo de la historia contemporánea.

Para cumplir y responder a las preguntas planteadas y cubrir el objetivo esbozado, este capítulo se compone de varios párrafos: en un primer momento, analizamos –de manera genérica– las funciones y el papel del aparato de Estado en el proceso económico y en la configuración y gestión de la dialéctica desarrollo/subdesarrollo; a partir de ello, es esbozada una noción del concepto de políticas públicas que nos permita analizar la relevancia y alcances del proceso de planeación; en un tercer momento, analizamos la forma como se construye la agenda pública en México y la gravitación que ejercen procesos, factores y agentes externos en la toma de decisiones públicas; hasta identificar, en un cuarto párrafo, las relaciones orgánicas entre el aparato de Estado mexicano y los organismos internacionales; esbozamos también una línea del tiempo respecto a los planes y programas generales diseñados por el gobierno mexicano entre 1934 y el año 2006, con la finalidad de desentrañar –a partir de la identificación y sistematización de las estrategias, directrices y concepciones expuestas explícita o implícitamente en ellos– las categorías o el tipo ideal de desarrollo histórico que caracterizaron a este largo periodo; identificadas las principales concepciones sobre el desarrollo contenidas en las políticas públicas mexicanas, analizamos en un sexto párrafo, la articulación orgánica entre éstas y las directrices de los organismos internacionales, con especial énfasis en el Banco Mundial; desde ese punto nos vinculamos con el comportamiento que históricamente adoptan los créditos y los servicios de asesoría y asistencia técnica que el Banco Mundial otorga al aparato de Estado mexicano; identificada la orientación y naturaleza de los préstamos concedidos por el Banco, analizamos e interpretamos algunas políticas públicas y proyectos específicos en los cuales incidieron las estrategias y directrices difundidas por el mencionado organismo internacional; y, finalmente, se expone un esfuerzo de comparabilidad internacional que matiza en las similitudes, diferencias y limitaciones entre los proyectos y estrategias de política pública financiadas por el Banco Mundial en naciones como Brasil, Argentina, Bolivia y en algunos países africanos.

A grandes rasgos, se trata de desentrañar e interpretar la relación orgánica que se suscita entre los planteamientos y directrices del Banco Mundial y las concepciones sobre el desarrollo que predominan desde 1946 en las políticas públicas mexicanas, identificando los puntos de inflexión que históricamente se presentan en éstas últimas.



## **1.- Variaciones en torno al papel del Estado en el proceso económico y en la estructuración de la dialéctica desarrollo/subdesarrollo.**

La construcción de mercados y la distribución de la riqueza, e incluso la misma reproducción e irradiación del capitalismo como modo de producción y proceso civilizatorio, no serían posibles sin el activo papel desplegado por el Estado en el acontecer de las sociedades. Es el Estado esa macroestructura institucional que evidencia las formas que una sociedad emplea para organizarse en sus aspectos fundamentales: desde el proceso económico hasta la estructuración del espacio público, la estipulación de normas que regulan la conducta y las relaciones sociales, la impartición de justicia, la procuración de la estabilidad política y la seguridad pública, la adopción de la política exterior y las estrategias de defensa nacional, los principios que definen la distribución de la riqueza, la provisión de bienes públicos no rentables, la garantía de derechos sociales e individuales, la adopción de políticas sociales y la provisión de la seguridad social, la procuración e impartición de justicia; entre muchas otras funciones cruciales.

El Estado es esa arena en la cual se disputan los múltiples intereses que prevalecen, desde arriba y desde abajo, en una sociedad, al tiempo que condensa las diversas cosmovisiones e ideologías que ostentan los diferentes actores y agentes que intervienen en la construcción de mercados y la distribución de la riqueza. Sin el estado, no existiría posibilidad alguna, en el mundo contemporáneo, de integrar y cohesionar a una sociedad y una nación pues sintetiza los valores, recursos, imaginarios sociales, idiosincrasias, expresiones culturales, identidades, deseos y aspiraciones, leyes y normas de conducta que rigen a una comunidad como resultado de la pugna de intereses entre los distintos grupos sociales. Buena parte de las funciones y objetivos del Estado y el gobierno, en tanto aparato de Estado, condensan parte de esos intereses ostentados por los grupos dominantes y dominados. Estos grupos aspiran a posicionarse ventajosamente en el conjunto de las estructuras y entramados institucionales de la sociedad y en la dimensión ideológica, así como en la estipulación de las leyes y en la distribución de la riqueza y la asignación de recursos. A su vez, esta correlación de fuerzas interna, aunada especialmente a factores y circunstancias internacionales, perfilan la posición de los países en el escenario mundial. Pese a las conflictividades sociales, la formación de consensos se presenta como un factor indispensable ante estas pugnas de intereses, de tal manera que dichos conflictos y luchas sociales son atraídos al cause institucional para tornarlos controlables y moldeables. El Estado es esa

macroestructura institucional capaz de atemperar los conflictos sociales y encauzarlos por senderos que faciliten la construcción de instituciones y el compromiso del conjunto de grupos sociales en pugna.

El aparato de Estado, con relación al proceso económico, de manera genérica, ejerce importantes funciones a saber: respecto a la consolidación del funcionamiento del sistema de precios, el sector público se encarga de a) estipular las normas jurídicas, la mínima legalidad y cierto entorno social para el despliegue normal del mecanismo de mercado, especialmente, garantizar los derechos de propiedad y el cumplimiento de los contratos a través de esa base legal; y b) preservar las condiciones de competencia; en tanto que para complementar y modificar el sistema de precios, el aparato de Estado propicia funciones como c) la procuración del bienestar social y la mejora de los niveles de vida de las familias; d) el ajuste de la composición del producto total, considerando costes e ingresos sociales, lo cual implica revertir o contrarrestar las externalidades del proceso económico y regular las acciones de los agentes privados en torno a ellas; e) la provisión de servicios y bienes públicos no rentables como la policía y la seguridad pública, las cárceles, las vías de comunicación, el alumbrado público, los parques y áreas verdes, etc.; y f) el control de la inflación y el desempleo derivados de la dinámica misma del ciclo económico (para mayores detalles sobre estas funciones véase McConnell, 1972: capítulo 6). Es el aparato de Estado el principal mecanismo de intervención que posee la sociedad para tender los diques que contengan la lógica desestructurante del mercado y generar mallas de protección que encaucen al capitalismo por senderos que generen la mínima legitimidad y cohesión social para facilitar el proceso de acumulación de capital; de ahí que el aparato de Estado pueda erigirse en un mecanismo compensador de las desigualdades y garante de la mínima estabilidad que precisa el proceso económico para reproducirse.

El aparato de Estado, a través de la recaudación de impuestos y la provisión y cobro de servicios, puede intervenir en la redistribución de la riqueza y ser un mecanismo que traduzca el crecimiento económico en cierta mejora de las condiciones de vida de la población, especialmente a través de las políticas sociales y los instrumentos de seguridad social que, además de incidir en la calidad de vida, estimulan la fase de consumo al proveer de recursos monetarios a la población —pensemos en el seguro de desempleo otorgado por el Estado de bienestar en Europa y los paliativos y apoyos focalizados del nuevo asistencialismo en países como México—, al construir

infraestructura básica y brindar una mínima protección social a través de servicios educativos y de salud que ameritan la erogación de inversiones públicas para la compra de bienes, servicios e insumos que faciliten las labores de las burocracias y los encargados de proveer dichos satisfactores básicos.

Además, el aparato de Estado, a través de instrumentos como los bancos centrales y los ministerios de hacienda y economía, se posiciona para atemperar y encauzar las tendencias de los ciclos económicos al grado de poder revertir sus efectos negativos a través de la administración de la demanda y la adopción de una política económica anticíclica que contrarreste las crisis, las recesiones y hasta las depresiones económicas en los márgenes del capitalismo. Esta política anticíclica, orientada a contener y estabilizar las oscilaciones extremas de la actividad económica, puede apelar al estímulo del crecimiento y del pleno empleo, el equilibrio de la balanza de pagos y la estabilidad macroeconómica. Si bien el mecanismo de mercado ejerce cierta coordinación entre los agentes económicos y brinda información a través del sistema de precios, los riesgos de incurrir en régimen de competencia imperfecta y en decisiones erradas de los agentes económicos son mayúsculos y magnifican los fallos del mercado; de ahí que sea necesaria la política económica en tanto principal instrumento del aparato de Estado para intervenir en el proceso económico, procurar la eficiencia del mercado y corregir sus desequilibrios. Estos fallos del mercado se suscitan por el hecho de que los actores y agentes económicos poseen información limitada, pues no siempre su cantidad y calidad es suficiente para ejercer la toma de decisiones y participar en la producción de bienes y servicios.

La provisión de bienes y servicios públicos es el instrumento más visible y tangible que posee el sector público para incidir en el proceso económico: desde la posesión de medios de producción en la modalidad de empresas paraestatales, hasta la generación de servicios como la educación, la investigación, la procuración de justicia, la policía y la defensa; consumiendo los bienes, servicios e insumos ofertados por las empresas privadas (materiales para la construcción de carreteras, puentes, escuelas, hospitales, etc.) para, posteriormente, distribuirlos gratuitamente o a bajos precios entre las poblaciones que los demandan; y, la canalización de subsidios para la adquisición de vivienda o el accesos a servicios sanitarios.

Es de destacar también que cuando una empresa alcanza una posición dominante en el mercado, es posible que el aparato de Estado contrarreste esa condición a través de políticas que fomenten la competencia, pero también puede ocurrir que los intereses

creados incidan en sentido contrario y fortalezcan dicho poder de mercado. El aparato de Estado establece ciertas reglas e instituciones en actividades y servicios que no son atractivos para las empresas privadas, y es allí donde adquiere relevancia la provisión de bienes públicos que, por cierto, pueden contribuir a la mínima estabilidad sociopolítica que precisa el mercado. Más aún, ante las contradicciones del capitalismo y la inequitativa asignación de recursos derivada del sistema de precios y el mecanismo de mercado, el aparato de Estado es capaz de internalizar las externalidades a través de los impuestos a aquellos sectores y actores económicos que las generan, o bien, mediante las exenciones impositivas, créditos con facilidades o los subsidios otorgados a aquellas actividades –pensemos en la política tecnológica, las campañas de vacunación, la política educativa, etc.– que generan efectos positivos en las poblaciones que se benefician, directa o indirectamente, de ellos.

Ante los fallos del mercado, el Estado ejerce mecanismos de corrección; sin embargo, no todas sus intervenciones son benéficas para la procuración de la eficiencia económica, y –en ese sentido– se incurre en fallos del Estado y en la creación de incentivos equivocados y dirigidos a los agentes económicos para que no internalicen sus costes, o bien, inhibiendo la productividad al transferir recursos de los sectores económicos dinámicos a los que carecen de dicha pujanza. En cuanto a la redistribución de la riqueza, el sector público corre el riesgo de generar clientelismo y corporativismo si las políticas sociales no se ejercen adecuadamente y son cooptadas por partidos o facciones políticas.

En general, respecto a la dialéctica desarrollo/subdesarrollo, el Estado puede incidir en ella mediante la compensación de las desigualdades sociales que son profundizadas por el mecanismo de mercado, así como a través de actividades que son de interés público, de la construcción de obra pública y las políticas de fomento que corrijan los fallos del mercado. Más aún, con la política económica es posible suavizar o minimizar las fluctuaciones provocadas por los ciclos económicos, de tal modo que el sector público puede intervenir produciendo y/o consumiendo bienes, insumos o servicios que reactivan la actividad económica; incide también a través de la reactivación de la demanda y estimula a productores y consumidores para que participen activamente en el proceso económico. Sin las funciones redistributivas ejercidas por el aparato de Estado, el mecanismo de mercado no funcionaría con eficiencia pues

únicamente atendería las necesidades de las escalas más altas de la pirámide social y serían pronunciadas las desigualdades económicas y sociales.

## **2.- Sobre el concepto y la naturaleza de las políticas públicas y la relevancia de la planeación en la dialéctica desarrollo/subdesarrollo.**

Como parte de las variadas funciones e intervenciones que despliega el aparato de Estado en la sociedad y particularmente en la construcción de mercados y la distribución de la riqueza, destacan el diseño y adopción de las políticas públicas, así como el ejercicio del proceso de planeación del desarrollo. Es a través de estos instrumentos como el sector público se posiciona –ideológica, política, técnica y financieramente– ante el proceso económico, los problemas sociales y las necesidades de las comunidades.

Son las políticas públicas aquellos instrumentos que condensan la correlación de fuerzas en torno a la construcción del poder en una sociedad, así como las concepciones poseídas por los distintos actores y agentes socioeconómicos y políticos para modelar y encauzar las estructuras que rigen a las colectividades. Si bien se trata de un proceso técnico sustentado en balances teórico/empíricos, el diseño y adopción de las políticas públicas supone también dosis de ideología y buenas intenciones por parte de quienes toman las decisiones en el proceso de planeación; a su vez, esta ideología está preñada por factores diversos como el ideario y las plataformas electorales de los partidos políticos que postulan a determinado líder; los intereses creados y los distintos grupos de presión –desde arriba y desde abajo– que circundan a este líder; la formación académica, el lenguaje y los códigos de comunicación del grupo cercano que asiste y asesora al líder y que impulsa la formación de cuadros burocráticos; el contexto y circunstancias sociohistóricas que moldean y contribuyen a definir los problemas públicos; y las incidencias externas como la *teledirección* ejercida por los organismos internacionales (véase diagrama 6). Esta condensación de factores evidencia las perspectivas y diferencias en torno a la toma de decisiones públicas, la construcción de mercados, y a las modalidades de estructuras sociales y prácticas relacionadas con la distribución y redistribución de la riqueza. Además, las políticas públicas, en la medida que encauzan las decisiones y la acción hacia el mediano y el largo plazo, son parte constitutiva de las estructuras institucionales y su sentido está dado por la(s) ideología(s) que se gesta(n) históricamente en una sociedad y se imponen a partir de la disputa, negociación y conciliación de intereses. Se trata pues, de directrices y

estrategias que delinean cursos de acción e intervención de cara a los problemas públicos; al tiempo que moldean el *deber ser* y el ideal de sociedad que desea una comunidad humana.

Más aún, una política pública es un instrumento de intervención que sintetiza y articula ideologías, intereses, acciones, omisiones, decisiones y no-decisiones colectivas o de grupo a partir de la dinámica de poder que enfrenta a distintas fuerzas sociales que se sujetan constantemente a la negociación y la conciliación con el objetivo de configurar un modelo de sociedad y mercado, además de procurar contrarrestar racionalmente la incertidumbre, riesgos y contingencias a enfrentar por los distintos actores, agentes y organizaciones que, regularmente, actúan bajo criterios inmediatistas y movidos por intereses creados.

Es de destacar que, a contracorriente de la teoría económica convencional —esa que propone el supuesto del *homo œconomicus* dotado de una racionalidad maximizadora de los beneficios—, suscribimos el concepto de Herbert Alexander Simon relativo a la racionalidad limitada, y que condiciona el comportamiento administrativo de los tomadores de decisiones en el sector público, pues estos actores formulan y resuelven problemas complejos que desbordan un comportamiento plenamente racional y dándose por bien servidos con resultados satisfactorios (Simon, 1957). En la administración pública, el tomador de decisiones posee conocimientos, información y elecciones sumamente limitadas, al grado tal que busca soluciones insatisfactorias, y no necesariamente una maximización irrestricta y a ultranza.

Más aún, las decisiones en materia de políticas públicas conforman un proceso no siempre lineal, sino preñado de contradicciones y en el cual predominan los actores y agentes que mayor poder e información poseen para posicionar sus intereses y objetivos ante las instituciones del Estado. En este proceso de toma de decisiones no se imponen ni las contingencias que son propias de las circunstancias sociohistóricas ni, menos aún, el voluntarismo de los actores y agentes que pretenden modelar la sociedad e incidir en sus causas; más bien, las decisiones públicas están en función de un problema definido por multitud de actores, agentes e intereses —que, incluso, están en disputa y en constante antagonismo—, de tal forma que es asumido como público a partir del "agravio moral" (concepto éste introducido por Barrington Moore, 1989) que se genera en los estratos sociales vulnerables o desposeídos, así como de la capacidad de persuasión, el control de información y las atribuciones para delinear cursos de acción y posibles

soluciones que, medianamente, satisfagan a los grupos sociales afectados e interesados en la modelación de la sociedad. A partir de ello, se gesta la agenda pública para responder, desde las élites políticas, a las expectativas de los variados grupos sociales que constantemente posicionan ante el Estado una simbólica que envía señales para tomarse en cuenta o no en la solución de los problemas públicos. Las decisiones públicas son también un vínculo entre la constelación de intereses creados que tienden a ser contradictorios, y los sistemas epistémicos, las ideologías, la racionalidad cognitiva, los deseos, aspiraciones, metas y emotividades de los actores y agentes, el conjunto de estructuras, instituciones, normas jurídicas y convencionalismos sociales que crean pautas de comportamiento; de tal forma que una decisión pública, sujeta a la constante negociación y a la racionalidad limitada, supone un proceso continuo y dialéctico de comprensión/descubrimiento/imaginación/conocimiento/apropiación/deconstrucción/innovación/proyección/construcción de la realidad social; es pues, una acción orientada a la praxis y a la transformación de la sociedad.

En este proceso de toma de decisiones y a la par de las necesidades de las poblaciones, las tensiones y conflictos sociales, los intereses creados y las transformaciones del capitalismo, desempeñan un papel destacado en las teorías y sistemas conceptuales hegemónicos con los cuales se identifican los tomadores de decisiones o sus asesores y consultores, y que son difundidos por los organismos internacionales desde sus agendas.

En general, los estudiosos de las políticas públicas argumentan que su adopción está sujeta a la disponibilidad de recursos políticos y fiscales limitados y no pocas veces escasos; además, está en función de las necesidades y demandas sociales que se plantean en escenarios políticos que carecen de la formación de plenos consensos; situación ésta que dificulta la posibilidad de que los proyectos de sociedad sean compartidos y legitimados por las comunidades intervenidas y las élites políticas. De ahí que las decisiones y acciones propias del diseño y ejercicio de las políticas públicas constantemente implican lidiar con límites legales; asimetrías de información; condicionamientos y restricciones ideológicas, políticas (adversas correlaciones de fuerza, falta de consensos y la resistencia de grupos opositores), organizacionales, administrativas (reticencias al cambio, fricciones e inercias de las burocracias), tecnológicas, cognitivas y simbólico/culturales; escasez de recursos públicos; la gravitación de factores internacionales; y la presión de poderosos grupos dotados

intereses creados como el empresariado, la iglesia, los sindicatos, los medios masivos de difusión, etc. (sobre estos planteamientos consúltese Aguilar Villanueva, 2000:64 y 65).

A partir de estos argumentos, es posible señalar que las políticas públicas son un escenario donde se disputan, negocian, convergen, divergen y concilian las ideologías, intereses y expectativas de los múltiples actores y agentes socioeconómicos y políticos que influyen en la construcción y ejercicio del poder. De ahí que más que procesos lineales, uniformes y homogéneos, las políticas públicas suponen instrumentos para la posible solución de los problemas públicos y la conciliación de los intereses por causas contradictorios, diversos y con recursos y mecanismos diferentes. La ideología, cosmovisiones, intereses y prioridades de los actores y organizaciones que intervienen en la construcción del problema público y el diseño y ejercicio de las políticas públicas están en función de la especificidad de las concepciones que poseen, es decir, sus sistemas conceptuales y sus categorías estructuran una cierta forma de observar –y por tanto de intervenir e incidir en– la dinámica de la sociedad y los ámbitos y problemas que de ella privilegian, o que intencionalmente o no omiten y dejan de lado en sus posicionamientos y acciones.

La construcción de la agenda pública condensa la estructura y relaciones de poder que logran imponerse en el diseño y adopción de las políticas públicas, al tiempo que esta agenda se forma dentro de los márgenes de sistemas políticos preñados de contradicciones e intereses divergentes. En este sentido, Aguilar Villanueva (1996) argumenta que quienes en última instancia toman las decisiones en parte expresan las ideas, preocupaciones e intereses de los actores que pretenden influir en las políticas públicas, y en parte introducen sus propias ideas, visiones, técnicas, intereses y preocupaciones; de tal manera que la decisión es resultado de la confluencia de los problemas, soluciones, medios y recursos, actores participantes y oportunidades de elección.

Más aún, las políticas públicas son diseñadas con la finalidad de crear pautas de comportamiento y orientar la acción e intervención del sector público, así como para fomentar la construcción de los mercados nacionales, incentivar su integración en la economía mundial, incidir en la distribución de la riqueza, catalizar la dialéctica desarrollo/subdesarrollo, y, en general, para estructurar cierta modalidad de sociedad y convivencia entre los individuos. Ante ello, la planeación es un proceso que propicia la convergencia de variados agentes, actores, organizaciones, ideologías,



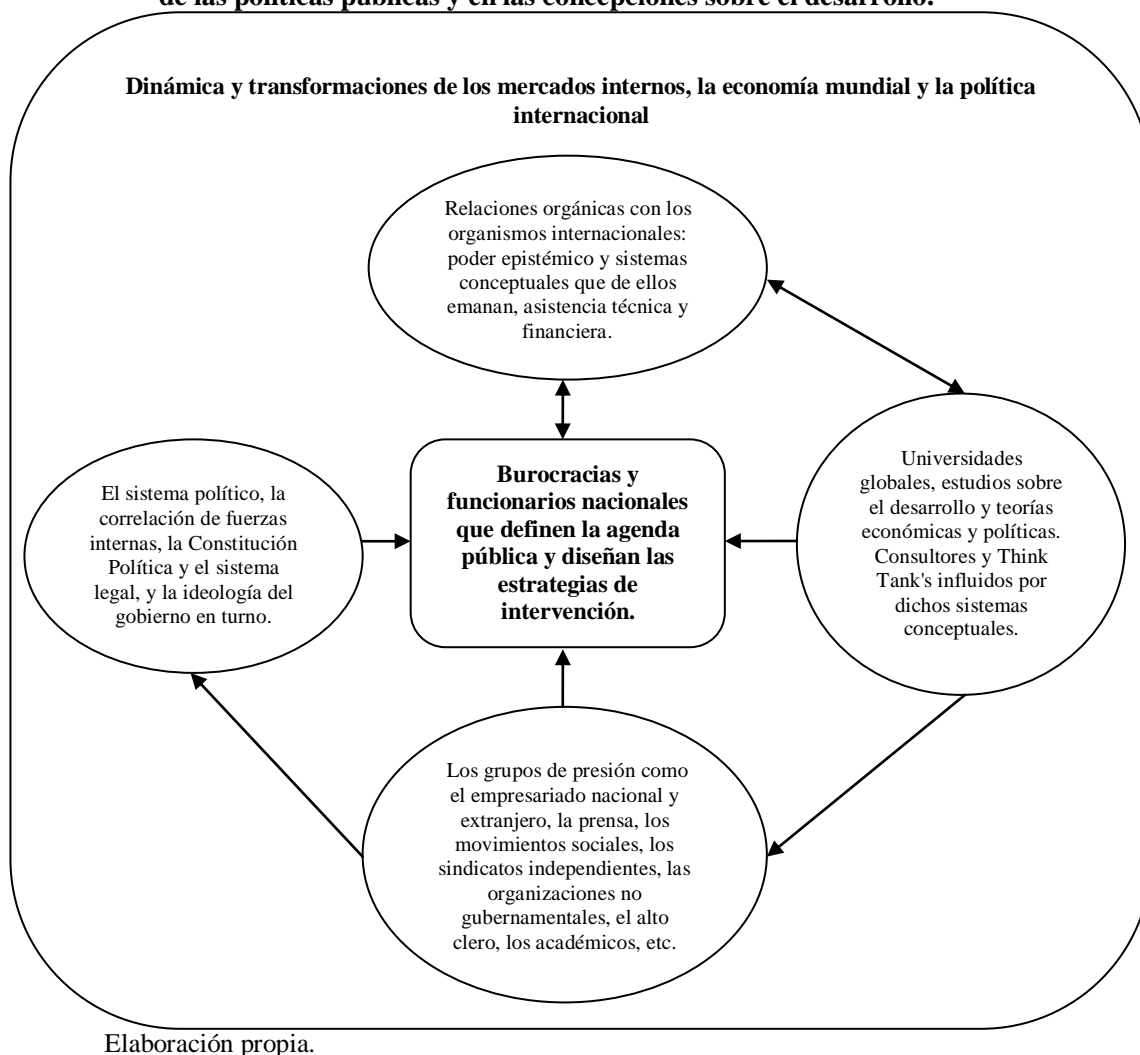
posicionamientos, concepciones y circunstancias sociales que pretenden incidir en la toma de decisiones relacionadas con la definición, selección, evaluación, atención y posible solución de los problemas públicos.

De esta forma, la planeación es un proceso que supone elaboraciones y cálculos racionales –la mayoría de las veces se trata de una racionalidad limitada– para propiciar y guiar la acción y construir su sentido en el marco de realidades cambiantes, volátiles e inciertas preñadas por intereses creados que pueden generar diferencias y conflictos al intentar imponerse como ideologías y racionalidades válidas, hegemónicas e irrefutables. Además, la planeación es un proceso que, a través de sus decisiones y acciones racionales, tiene como propósito el identificar necesidades y demandas sociales para construir problemas públicos, estipular prioridades y estrategias, definir objetivos e intervenciones, calcular medios, diseñar programas y proyectos, esbozar respuestas y posibles soluciones a dichos problemas públicos, y evitar así el crecimiento del descontento de las fuerzas sociales opositoras y el estallido del conflicto social. Por tanto, para su mayor eficiencia, se requiere de la participación social, de reglas que se presenten como medianamente justas para la asignación de recursos, compromisos éticos, respeto a los derechos y libertades individuales y colectivos, y de la calidad en los servicios y obras públicas (al respecto véase Villanueva, 1996 y 2000; Miklos, 1998 y 2000). Más aún, la planeación es un proceso creativo conformado por secuencias de decisiones, acciones y eventos interrelacionados que –ordenada y sistemáticamente– concreta, total o parcialmente, los objetivos definidos; calcula contrarrestar los efectos sociales negativos derivados de los problemas públicos; aprovecha posibles circunstancias futuras y se constituye en el instrumento central de la intervención estatal en la vida de las sociedades (véase Miklos, 1998 y 2000). Con la planeación, se definen racionalmente las opciones y posibilidades de futuro en el contexto del despliegue del proceso de toma de decisiones moldeado por las ideologías, aspiraciones, prioridades, necesidades y demandas de los grupos que posicionan cierta temática o problema en el debate público. A través de la imagen/objetivo creada con fuertes dosis de imaginación y creatividad, se delinean escenarios futuros sustentados en diagnósticos, pronósticos, estipulación de objetivos y metas, estrategias de intervención, medios e instrumentos, así como en la programación y presupuestación de acciones y recursos disponibles.

Por si fuera poco, las políticas públicas y el conjunto del proceso de planeación son las manifestaciones específicas y concretas de los aparatos de Estado que condensan y comunican el modelo de sociedad que pretenden; son también los instrumentos

estratégicos para intervenir sobre ella alterando, acelerando o retardando su dinámica; moderando o acentuando sus contradicciones y polarizaciones; contrarrestando o profundizando los desequilibrios y desigualdades territoriales y sociales; concertando o pugnando con los actores y agentes socioeconómicos y políticos antagónicos; proyectando, estimulando y legitimando los mercados; o asignando equitativa o inequitativamente los recursos "limitados". Son las políticas públicas los instrumentos rectores de la acción o la omisión –suponiendo que el no actuar significa también un posicionamiento ante cierto problema público– de los gobiernos y las élites políticas; son las expresiones de sus concepciones e ideologías, de sus proyectos e intereses de grupo que convergen y entran en disputa en el proceso de toma de decisiones.

**Diagrama 6.- Fuerzas sociales, factores y circunstancias que inciden en el diseño de las políticas públicas y en las concepciones sobre el desarrollo.**



A grandes rasgos, el tipo de políticas públicas que se conciben y diseñen en una sociedad define, en buena medida, la naturaleza y modalidad de Estado que una nación posee. De ahí que las políticas públicas no sólo sean un bosquejo técnico sobre las acciones e intervenciones del sector público en la vida social, sino que entrañan las concepciones con las cuales será modelada la sociedad. Por todo lo anterior, es preciso recurrir constantemente a una teoría interpretativa de la acción social que tienda los puentes analíticos entre la toma de decisiones, los variados actores y agentes, las organizaciones, la naturaleza del Estado, y los entornos nacionales e internacionales.

### **3.- La construcción de la agenda pública en México y la gravitación de factores y agentes externos en la toma decisiones.**

La definición de los problemas públicos y la configuración de la agenda pública no sólo están en función de los perfiles e intereses de los actores y agentes internos, sino que también responden a la incidencia ejercida por factores, circunstancias y agentes exógenos que conforman escenarios autónomos que no siempre se corresponden con las dinámicas nacionales (véase diagrama 6).

Un primer factor que condiciona la toma de decisiones en materia de agenda pública es el comportamiento, dinámica, vaivenes y contradicciones de la economía mundial. Varias de las transformaciones del capitalismo analizadas en el capítulo tercero son fielmente consideradas por las burocracias y funcionarios nacionales que diseñan las políticas públicas. Estos cambios en la economía mundial condicionan el perfil y objetivos de la política económica nacional en general, y –especialmente– de la política industrial, la política de inversiones, la política comercial, la política fiscal y la política monetaria, en tanto algunas de las señales que desde el sector público se envían hacia los mercados para que los agentes económicos decidan sus inversiones. Este entorno económico internacional, según el grado de inserción de los países, delinea ciertas pautas de comportamiento para los Estados en gran medida por la reciente interacción, interdependencia, complementariedad y relaciones de dependencia que predominan. Se trata pues de condicionamientos recíprocos en los cuales las economías nacionales contribuyen a los orígenes y expansión de la economía mundial, y ésta –a su vez– condiciona la configuración de los mercados nacionales y, específicamente, la orientación de la política económica diseñada por los gobiernos. Sin el pulso que se le toma a las relaciones económicas internacionales, los gobiernos nacionales y locales no contarían con elementos suficientes para comprender la dinámica de aquellas, y menos

aún contarían con elementos para estimular una inserción mínimamente ventajosa en los márgenes de los mercados mundiales.

Situación similar ocurre con las relaciones políticas internacionales que condicionan las concepciones y la actuación de los aparatos de Estado. Desde la correlación de fuerzas y las deliberaciones que se suscitan al interior de entidades como la Asamblea General de las Naciones Unidas, el Grupo de los 8 (G-8), el Grupo de los 20 (G-20), el Grupo de los 77+China, la Organización de Países Exportadores de Petróleo (OPEP), entre otros, hasta las relaciones bilaterales o multilaterales y los procesos de regionalización e integración –pensemos en la Unión Europea– que suponen la cesión de ciertas porciones de la soberanía nacional al estipularse regímenes internacionales o normas que afectan las decisiones y las estructuras jurídicas y políticas nacionales; tal es el caso de aquellos tratados y acuerdos internacionales que llegan a adquirir un rango superior a las mismas Constituciones Políticas nacionales. Ello, sin duda, influye –directa o indirectamente– en la configuración de la agenda pública y, específicamente, en la hechura de las políticas públicas.

Paralelamente a lo anterior, tal como se introdujo en los capítulos II y III, los organismos internacionales, a través de su poder epistémico y las atribuciones que les brindan las labores de formación de recursos humanos y de asistencia técnica y financiera, poseen una capacidad de *teledirección* para incidir ampliamente en la armonización, homogeneización, estandarización y coordinación de políticas públicas a escala planetaria. Desde los organismos internacionales, tal como lo sostenemos, se estipulan directrices y pautas de comportamiento que orientan gran parte del debate que se desenvuelve en torno al diseño y ejercicio de las políticas públicas. Además, desde estas entidades interestatales también se introducen temáticas novedosas que son definidas como problemas públicos por los movimientos sociales, las comunidades académicas, las Organizaciones No Gubernamentales, los funcionarios nacionales que forman parte de la red de toma de decisiones, las entidades y dependencias de ciertos gobiernos nacionales, los Think Tank's y grupos de expertos con amplio poder y contactos, los distintos grupos de presión que también posicionan sus intereses e ideologías en el ámbito de las negociaciones internacionales, entre otros. Con estas temáticas introducidas, se esbozan también posibles soluciones ante los problemas que son definidos como públicos y se delinean directrices, pautas normativas y cursos de acción a seguir por los gobiernos nacionales en la configuración de la agenda pública

relativa a aristas tan diversas como el medio ambiente, la política comercial, la política educativa, la política social, los mercados de trabajo y sus normatividades, y la política económica que atiende variables macroeconómicas como la monetaria y la fiscal.

Durante las últimas décadas, conforme se expandieron y profundizaron las relaciones internacionales y los fenómenos transcontinentales, tendieron a intensificarse los procesos de globalización y, con ello, a revitalizarse la incidencia de los factores externos en los procesos de planeación y de toma decisiones en materia de agenda pública. Comprender los alcances e impactos de la globalización en el diseño y ejercicio de las políticas públicas amerita hacer una digresión para reflexionar en torno a este proceso.

Desde hace cuatro lustros, las ciencias sociales –especialmente las teorías de la globalización<sup>2</sup>– orientan sus esfuerzos teóricos a comprender, a partir de distintas perspectivas y sistemas conceptuales (marxismo y teoría crítica, teorías del sistema mundial moderno y de la economía-mundo capitalista, liberalismo, teoría de la estructuración, estudios culturales, etc.), una nueva e inédita realidad que impacta distintos ámbitos de las sociedades humanas y que muestra variadas dimensiones y facetas.

Haciendo eco de estas contribuciones teóricas, trataremos de esbozar una noción de la voz globalización en aras de contrarrestar la dispersión y las imprecisiones conceptuales que le rodean y que terminan por desdibujar el concepto y vaciarlo de contenido y capacidad heurística. La globalización –a contracorriente de lo que ciertas perspectivas teóricas sostienen– no es sinónimo de imperialismo ni de neo-liberalismo (término inapropiado incluso para referirse a las políticas económicas de las últimas tres décadas que son en esencia neo-conservadoras), colonialismo, internacionalización y/o regionalización. Más bien, la globalización es un proceso histórico inédito –si bien interactúa, incide y se inscribe en otros procesos históricos de larga duración como la economía-mundo capitalista y la formación y expansión del sistema mundial moderno (véase Braudel, 1985; Wallerstein, 1999a, 1999b y 1998)– relacionado con la transcontinentalización de las relaciones sociales, la formación de redes y la estructuración y compresión del mundo como un todo sistémico y diferenciado en dimensiones relacionadas con la expansión e integración mundial del capitalismo; la

---

<sup>2</sup> Anthony Giddens (1990 y 2000); Arjun Appadurai (1990); Roland Robertson (1992); David Held (1995); David Held, Anthony McGrew, David Goldblatt y Jonathan Perraton (1999); Held y McGrew (2002); Samir Amin (1998); Ulrich Beck (1998b y 2002); Zigmunt Bauman (1999); Manuel Castells (2002, 2003 y 2001); Octavio Ianni (1996, 1998 y 1999); entre otros más.

fragmentación y dispersión territorial del proceso de producción y la movilidad de las inversiones, mercancías, insumos y capitales; el dinamismo de las transacciones comerciales y financieras; los masivos flujos de información y comunicación; la toma de decisiones transnacionales o supranacionales en materia de política económica; la formación de espacios globales de toma de decisiones; la organización mundial de los movimientos sociales que reivindican y demandan el respeto de los derechos humanos y el disfrute del derecho al desarrollo; las relaciones sociales que se desvinculan de sus espacios físicos; las redes como nueva modalidad de configuración de las organizaciones; la diversidad cultural y la convivencia inter y multicultural; y la inserción de las sociedades –por necesidad, inercia, temor o decisión propia– en los fenómenos militares, geopolíticos, geoeconómicos y geoestratégicos. Concebida así, la globalización consiste en relaciones virtualmente instantáneas que no reconocen fronteras geográficas y temporales, pero que pueden incentivar y propiciar el surgimiento, reafirmación y diferenciación de identidades y lealtades tanto locales como regionales; fenómenos estos que cuando llegan a manifestarse de manera exacerbada y con perfiles separatistas y fundamentalistas en las etnias y las religiones, como consecuencia de la exclusión social y económica del sistema hegemónico, conducen a una fragmentación y socavamiento de las sociedades nacionales, una desintegración y debilidad de las instituciones, una difusión de la incertidumbre y la contingencia, y a una erosión del capital social y la organización comunitaria y autogestiva. Siguiendo a Anthony Giddens (1990), la globalización es un proceso que se relaciona con la interacción entre presencia y ausencia, con fenómenos sociales que ocurren en cierto espacio local e impactan en sociedades localizadas a miles de kilómetros de distancia; de tal modo –a decir de Castells (2002)– que se presenta una oposición bipolar entre la red y el yo, entre la globalización y la identidad.

Una descripción visual desde el cine de esta relación entre presencia y ausencia se esboza en la película *Babel* dirigida por Alejandro González Iñárritu en el año 2006: un hecho como el regalo de un rifle de cacería por parte de un turista japonés en una aldea marroquí detona varios acontecimientos que marcan la vida de los personajes; este rifle es tomado por los hijos del guía de cacería y, en su uso irresponsable, disparan a un autobús de turistas estadounidenses, entre los cuales sobresale un joven matrimonio con problemas de pareja y cuyos hijos están en el Estado de California bajo los cuidados de una mujer migrante indocumentada de origen mexicano que los traslada a Tijuana

(México) para acudir a una tradicional boda de un hijo que no visita en años. Varias facetas culturales, cosmovisiones y lenguas se entrecruzan a través de ese hecho inicial detonado por el rifle obsequiado al aldeano marroquí. Por un lado, la vida del ciudadano japonés y su hija sordomuda, la distancia entre ambos ante la extraña muerte de la esposa y madre; las dificultades de la pareja estadounidense tras la herida de la esposa en pleno desierto africano; los hijos de este matrimonio que al intentar regresar a territorio estadounidense, los migrantes son catalogados como sospechosos de secuestro o rapto de menores y proceden a la fuga por el desierto del sur de la Unión Americana, y –por otro– las vicisitudes de los jóvenes que accionaron el rifle. Se trata de relaciones sociales entrelazadas que se desplegaron sin la presencia y la tradicional interacción cara a cara de los principales actores pero cuyas acciones irradiaron –territorialmente y en distintos contextos sociales y culturales– efectos indeseados que escaparon a sus motivaciones, decisiones e intenciones iniciales.

Varios fenómenos evidencian la emergencia e intensificación de los contemporáneos procesos de globalización: en cuanto al proceso económico, la dispersión territorial de la cadena de valor a lo largo y ancho del mundo, de tal modo que los productos son combinaciones de insumos internacionales; una renovada división internacional del trabajo, apoyada por las tecnologías de la información y la comunicación, en la cual las naciones desarrolladas se especializan, a grandes rasgos, en el trabajo relacionado con el conocimiento ejercido por el analista simbólico, en tanto que los países subdesarrollados se orientan –de manera interconectada con la anterior modalidad y bajo la premisa de la minimización de los costes de producción– a los trabajos de rutina o al *hacer y mover cosas*. Un sustancioso ejemplo de los mercados de trabajo interconectados en el contexto de esta nueva división internacional del trabajo, está dado en la película *Sllumdog Millionaire* dirigida por el cineasta británico Danny Boyle en el año 2008, la cual, en cierto episodio, retrata un centro de llamadas ubicado en Bombay (India) que brinda –en idioma inglés– servicios de atención a clientes en materia de telefonía móvil radicados en el Reino Unido; o bien –aunque no expuesto en esta cinta–, la señorita colombiana sentada en la comodidad de su casa de Ohio (Estados Unidos) frente a un tablero para realizar indicaciones en distintas lenguas sobre la documentación de equipajes por los altavoces del Aeropuerto Internacional de Schiphol (Ámsterdam, Holanda) que es transitado por viajeros que regresan a sus hogares localizados en Shanghái, Dubái, Johannesburgo, Ciudad de Panamá, París, Quebec,

Tokio, Ciudad de México o Nueva York. Se trata de una globalización de la división del trabajo y de los mercados laborales a partir de la reducción de los costes de producción.

Simbólica y culturalmente, la globalización se expresa en la emergencia de la inter y multiculturalidad gestada con las migraciones masivas del sur al norte y del este al oeste del mundo, las cuales tienden a conformar diásporas que reproducen la cultura y pautas de comportamiento de sus países de origen en entornos diferentes y distantes, construyéndose –al interactuar con otras comunidades– nuevas identidades y patrones culturales tanto en la sociedades de origen como en las de destino. Interacciones y entrecruzamientos de variadas cosmovisiones, religiones, gastronomías, sonidos, gustos, comportamientos, rituales, idiosincrasias y simbolismos, son los que caracterizan al mosaico cultural que le da forma a la globalización en ciudades como Londres, Nueva York, Tokio, Chicago, Miami, Ámsterdam, París, Los Ángeles, entre otras; de tal manera que la globalización, más que suponer una homogeneización, se rige por una diversidad cultural multidireccional que descansa en la diferencia, la alteridad y la transformación constante de las identidades. Esta multidireccionalidad en diversos sentidos geográficos y culturales se observa con la llamada *world music* que difunde los sonidos, ritmos y símbolos del sur del mundo (música folklórica, aborigen, árabe, africana, asiática, latinoamericana) en las radiodifusoras y salas de concierto del norte y del mundo entero; impulsado ello por las diásporas que trasladan su cultura, la reducción de los costes de transporte y el acceso a los medios masivos de difusión; los sonidos tradicionales de las aldeas producidos por las etnias locales se combinan con géneros electrónicos y sintetizadores, y se difunden a lo largo y ancho del planeta amalgamándose con otras culturas que los aceptan y disfrutan.

Los medios masivos de difusión tienden a magnificar estos crecientes intercambios de símbolos, así como la intensificación de las relaciones sociales a escala planetaria; ello apoyado en una red global de información y comunicación cuyo puntal tecnológico es el satélite. A través de los *mass media* es posible la interconexión, la creación de relaciones sociales y la expresión y sincronización de emociones en territorios y poblaciones distantes del epicentro en que se originan. Una Copa Mundial de la FIFA, los Juegos Olímpicos, la UEFA Champions League, la transmisión en vivo de los efectos de catástrofes naturales, la muerte de algún líder mundial y los flujos masivos de información, son eventos que convocan a grandes audiencias y logran la convergencia de sentimientos, emociones, opiniones e intersubjetividades que traspasan



fronteras y tensan la relación entre presencia y ausencia. Esta irradiación de símbolos e información es multidireccional y su asimilación es diferenciada en las comunidades receptoras o en las que se incorporan en sociedades y culturas ajenas; introduciendo estas comunidades variados elementos a los propios productos de las industrias culturales globales. Esa asimilación diferenciada en el contexto de la globalización es denominada por los antropólogos de la cultura como *indigeneización* (sobre este concepto consúltese Appadurai, 1990).

Las innovaciones en materia de tecnologías de la información y comunicación también son el sustento de la conformación de las redes financieras globales que funcionan en tiempo real, las 24 horas del día y a escala planetaria sobre la base de transacciones virtuales y especulativas que no dependen, al menos directamente, del proceso económico material. Ello conforma una contradictoria globalización con profundas consecuencias en la vida de las sociedades nacionales y en la soberanía económica.

En la esfera política, la globalización no supone –tal como lo vaticinan muchos apologetas– "el fin del Estado-nación", sino una redefinición de su perfil y funciones, e incluso un fortalecimiento de varias de sus expresiones y atribuciones; implica también una mayor porosidad de las fronteras –más que la desaparición de éstas– ante los masivos flujos comerciales, simbólicos, informacionales, culturales, de riesgos y violencia criminal, ideas y de personas –incluso migrantes indocumentados–; así como el debilitamiento y refuncionalización de la soberanía nacional, más no su dismantelamiento pues pese a que los Estados ceden porciones importantes de ella para la configuración de regímenes internacionales, mantienen decisiones y facetas estratégicas bajo su tutela, incluso ante la configuración y expansión de espacios globales para la toma de decisiones. La misma irradiación global del riesgo (véase Beck, 1998a y 2002; Giddens, 1990 y 2000) impone variados desafíos a la gestión de la vida política, la toma de decisiones públicas y a la soberanía nacional, en gran medida porque muchos fenómenos, problemáticas y amenazas –como la crisis de las instituciones emanadas de la modernidad europea, las crisis económico/financieras, el calentamiento global, el cambio climático y la crisis ecológica global, las catástrofes naturales (sismos, tsunamis, inundaciones), la expansión transnacional del crimen organizado, entre otros– desbordan las fronteras nacionales y las jurisdicciones administrativas tradicionales y ameritan esfuerzos de cooperación internacional más allá de los alcances de un Estado.

Esta incidencia de los procesos de globalización en las escalas nacionales supone también la emergencia de la relevancia inédita que adquieren los espacios y territorios locales ante reconfiguración de su naturaleza. En los espacios locales, los procesos de globalización logran estructurarse, concretarse, materializarse y afianzarse en una relación dialéctica y de condicionamiento mutuo, puesto que en dichos espacios se gestan las condiciones –como la dotación de infraestructura física, decisiones públicas que apuntalan el proceso económico, la formación de recursos humanos, exenciones fiscales, etc.–, las ventajas competitivas y comparativas, y las oportunidades para ocupar mercados y para que las empresas rivalicen en aras de escalar posiciones en los contornos de los sistemas internacionales de producción integrada y de los encadenamientos mercantiles mundiales. Los espacios locales se estructuran como una alternativa para contener los efectos sociales y ambientales negativos derivados de la globalización de los mercados; además de que fundamentan la creación y reproducción de innovaciones institucionales, organizacionales y tecnológicas que desencadenan economías de aglomeración y eslabonamientos de cadenas productivas, al tiempo que se revalorizan las dimensiones simbólico/culturales de las comunidades con miras a construir capital social, organización comunitaria autogestiva y entramados institucionales orientados al diseño y ejercicio de proyectos alternativos de desarrollo endógeno. En estos espacios locales, las ventajas comparativas y su posición en el mercado se fortalecen con la convergencia de factores tanto endógenos como exógenos; y ambas, conjuntamente con la productividad, conforman elementos esenciales para la inserción ventajosa –o desventajosa, en caso de no poseerlos– de los territorios y las poblaciones en los mercados globales.

Reconociendo estas interacciones, algunos autores argumentan que los fenómenos locales y los procesos globales no se excluyen mutuamente; y que más bien lo local es una dimensión de lo global y viceversa, ello en condiciones de una relación interdependiente y en el contexto de un movimiento vinculado con la compresión del mundo como resultado de la frecuencia e intensidad de la interacción social (Robertson, 1992).

En los espacios locales, las políticas públicas resultan instrumentos fundamentales para la inserción y convivencia dialéctica con los procesos de globalización –sobre todo de los relacionados con la expansión e integración mundial de los mercados. Sin embargo, dichas políticas públicas –en el caso de países como

México— son limitadas, condicionadas y estructuradas a partir de la gravitación que ejercen los procesos de globalización y las decisiones tomadas en espacios globales de negociación interestatal; esto es, no existe una autonomía plena en la definición de lo que *deben ser* los problemas públicos a atender por el gobierno —especialmente de naciones subdesarrolladas pero no solo—, ni menos aún en el diseño de las políticas públicas y las posibles soluciones apropiadas para ello, en gran medida porque las ideologías y los sistemas conceptuales que pueden sustentar esos procesos son condicionados —regularmente— por el etnocentrismo y la asimilación mecánica y acrítica de concepciones ajenas a la realidad en cuestión. En este sentido, cabe argumentar que la planeación del proceso de desarrollo está influida por las decisiones y acciones de actores y agentes que no necesariamente pertenecen al espacio local o nacional en cuestión, y por el despliegue de mercados que escapan al control absoluto de los restringidos y retraídos gobiernos nacionales como el mexicano que ejercen intervenciones selectivas y débiles —e incluso nulas— en el conjunto del proceso económico y la vida social. Además, las políticas públicas y las decisiones en torno a ellas tienden a ser más receptivas y sensibles a las transformaciones y dinamismo de las relaciones internacionales y la interdependencia transnacional, principalmente porque la economía mundial y la política internacional se erigen en renovadas racionalidades de la agenda pública. La misma acción de los actores y agentes gubernamentales y el perfil de la agenda pública que la inspiran, están en función de los acontecimientos, dinámica y decisiones en materia de política económica que se presentan en otros países y espacios locales influyentes y capaces de posicionar sus ideologías e intereses en el debate público internacional y estandarizarlos en documentos estratégicos diseñados y difundidos por las organizaciones interestatales.

Tras considerar estos procesos, resulta necesario reflexionar en torno a la forma en que influye la globalización en la soberanía nacional. Para empezar —y tal como se introdujo en párrafos anteriores—, es necesario argumentar que otra de las expresiones de la globalización consiste en una redefinición —sin que ello implique su desaparición— de lo que tradicionalmente se denominó como soberanía nacional. La convergencia, estandarización, armonización, homogeneización y coordinación de las políticas públicas son promovidas por los regímenes y organismos internacionales —muchas veces sin reconocer las especificidades históricas y las estructuras socioeconómicas de los espacios locales— a través de relaciones de poder y correlación de fuerzas que desbordan a los gobiernos nacionales, pero que al mismo tiempo sus actores y

organizaciones líderes terminan por legitimarlas al compenetrarse y estar genuinamente convencidos de los objetivos planteados y negociados en los documentos estratégicos. La soberanía nacional es trastocada en sus fundamentos esenciales al momento en que los gobiernos –mediante negociaciones, acuerdos, convenios y tratados– ceden y comparten fracciones importantes de sus decisiones, funciones, facultades, poder y autoridad respecto a los regímenes y organismos internacionales y a los bloques regionales que resultan de la integración económica, monetaria y política.

La soberanía, definida como el derecho a la autodeterminación de los pueblos y la facultad para regular y controlar los territorios y poblaciones de algún Estado-nación, tiende a desdibujarse y redefinirse con la presencia y el despliegue del poder de actores, agentes e instituciones transnacionales, supranacionales o globales que pretenden hegemonizar la regulación y gobernación del mundo o de sus regiones; incluso la emergencia de poderes fácticos (el crimen organizado, las organizaciones religiosas, los movimientos separatistas y fundamentalistas, el posicionamiento de monopolios transnacionales en los sectores económicos estratégicos y dinámicos) al interior de los países, tiende también a apuntalar este trastocamiento de la soberanía nacional tradicional.

A decir de Alejandra Salas-Porras, lo anterior modifica profundamente el perfil del aparato de Estado en cuanto a sus facultades, funciones y territorios en que concentra su actividad y autoridad; además de que pierde terreno y se retrae en materia de regulación de flujos comerciales y financieros; definición de derechos de propiedad y de autoría; derechos humanos sancionados internacionalmente; riesgos y problemas ecológicos que desbordan las fronteras; difusión de la información; reglamentación y sanciones aplicables a las empresas transnacionales; Organizaciones No Gubernamentales Internacionales que despliegan sus actividades en territorios locales; y, de clases, comunidades e identidades que trascienden las fronteras nacionales; e incluso, los gobiernos nacionales comparten la tarea de la gobernanza con los organismos internacionales, las Organizaciones No Gubernamentales Internacionales y con otros actores y agentes cívicos y privados –como las empresas calificadoras y los *think-tank's* que promueven la apertura de las economías– (Salas-Porras, 1999:123 y 124).

Se argumenta también, desde una óptica crítica como la expuesta por Ulrich Beck (1998b), que con los procesos de globalización, tanto el poder de la política

nacional –que pierde su capacidad y potencial vinculante entre los ciudadanos al no lograr del todo la delimitación de los marcos jurídicos, sociales y ecológicos– como la soberanía tienden a diluirse entre la dinámica de la economía mundial y la individualización –que profundiza la porosidad de la sociedad y la pérdida de su conciencia colectiva–, y que, en general, las instituciones se debilitan. Detrás de estas transformaciones –siguiendo al mismo Beck (1998b) y a otros autores como Octavio Ianni (1996, 1998 y 1999)– está la noción de que en el mundo contemporáneo los seres humanos ya no (con)viven y despliegan su acción social en las sociedades nacionales y en los espacios delimitados por los Estados; de tal forma que las fronteras son trascendidas por las relaciones sociales, el proceso económico transcontinentalizado, los flujos masivos de información, las tecnologías, la crisis ecológica, las tensiones culturales, etc.; todo lo cual genera una aldea global (metáfora introducida por McLuhan y Powers, 1991) que nos interconecta y erosiona las distancias mediante la simultaneidad y la translocalización de eventos que se sincronizan en el tiempo y se irradian en el espacio formando redes y estructurando un mundo comprimido y denso.

Sin embargo, podemos argumentar que a pesar de la dispersión de las decisiones estratégicas y de esa erosión de la soberanía que implica su redefinición y el compartirla con otras entidades de corte supranacional, los aparatos de Estado desempeñan un papel fundamental en la estructuración de los mercados globalizados y en la modelación de la sociedad, adquiriendo con ello una mayor complejidad en sus funciones. Más aún, variadas dimensiones de la globalización serían prácticamente imposibles sin la activa intervención de los aparatos de Estado.

A grandes rasgos, con la intensificación de los procesos de globalización, la configuración de la agenda pública y el diseño y ejercicio de las políticas públicas nacionales se exponen a los límites y condicionamientos que imprimen las políticas y acciones gubernamentales adoptadas en otros países y también negociadas en espacios globales. La autonomía de las políticas públicas tiende a erosionarse con la proliferación de las relaciones estratégicas entre el mercado, el sector público y los actores socioeconómicos. Como la globalización tiene que ver con la interacción entre presencia y ausencia, o con relaciones sociales que se gestan sin que los actores se encuentren presentes físicamente en el espacio o territorio donde se manifiestan, una relación estratégica se produce con las decisiones que adopta un agente o que ocurra en determinado mercado y que, como resultado de ello, ejercen efectos y consecuencias en otras latitudes y sociedades que pueden encontrarse a miles de kilómetros de distancia.

De ahí la relevancia de la armonización, estandarización, homogeneidad y coordinación de las políticas públicas en el plano global.

#### **4.- Relaciones orgánicas entre el aparato de Estado Mexicano y la red de organismos internacionales.**

Desde el fin de la Segunda Gran Guerra, el Estado mexicano desempeñó un destacado papel en la configuración de la constelación de organismos internacionales que por aquel entonces se formaban. El mismo diseño de las políticas públicas en México está influido por factores y agentes externos –tal como lo observamos en el párrafo anterior–, entre los cuales destacan los organismos internacionales y su capacidad para *teledirigir* el proceso de planeación, la construcción de mercados y la redistribución de la riqueza.

Entre los organismos internacionales y los gobiernos nacionales se presenta una relación orgánica que va más allá de una membrecía y que permea innumerables ámbitos de la administración pública, así como el perfil y la acción social del funcionariado nacional. Esa simbiosis condensa intereses creados, ideologías, prioridades, decisiones y omisiones, proyectos y modelos de sociedad, directrices y estrategias de intervención no siempre convergentes, pero que delinean cursos de acción para estandarizar decisiones y construir los problemas públicos. Sin la presencia e intervención de los organismos internacionales, los gobiernos nacionales, especialmente de los países subdesarrollados, no contarían con los distintos instrumentos conceptuales, técnicos y hasta financieros para el diseño de la agenda pública, ni sería posible que en el contexto de las relaciones internacionales de las últimas seis décadas –en especial de los últimos cinco lustros– se impulsase una armonización, homogeneización, estandarización y coordinación de políticas públicas a escala planetaria.

Las relaciones orgánicas entre los organismos internacionales y el funcionariado de los gobiernos nacionales que recurren a sus servicios de asistencia técnica, cognitiva y financiera, condensan la correlación de fuerzas entre los grupos de presión que, desde el interior, intentan imponer sus ideologías, demandas e intereses; los idearios del partido político y del líder que ostentan el poder político; y las fuerzas sociales y partidistas opositoras. Paralelamente a esto último, los funcionarios internacionales cuentan con una formación académica, ideologías, códigos de comunicación y objetivos estratégicos y políticos compartidos que no necesariamente se corresponden con el

gobierno del país del cual proceden; más bien, conforman una élite transnacional que se organiza en *redes globales de toma de decisiones* que estructuran espacios –también globales– más allá de las escalas nacionales en los cuales se configuran escenarios de convergencia y disputa en torno a la gestión de la economía mundial y la política internacional. Se trata de una institucionalidad –ésta, la internacional– que se difunde entre los gobiernos nacionales y amalgama, se impone o convive con las relaciones de poder que se expresan en los Estados respecto a problemas públicos y asuntos estratégicos.

Como los problemas públicos locales y nacionales atraen la atención del funcionariado internacional y de las administraciones públicas de los países y regiones, entre ambos es posible la existencia de una convergencia o una divergencia en torno a la agenda pública y las maneras en que se construirán las posibles soluciones y la imagen/objetivo que delineará escenarios futuros. Si bien es posible que se suscite una relación orgánica entre ambas entidades y en torno a temáticas diversas relativas a la intervención en la dialéctica desarrollo/subdesarrollo, lo que también puede ocurrir es una incompatibilidad de objetivos y funciones en materia de intervención social, funciones económicas del sector público, y de diseño y ejercicio de las políticas públicas, de tal forma que sean eventos coyunturales, intereses creados, omisiones, decisiones y acciones improvisadas y espontáneas, o prácticas que no necesariamente se corresponden con el proceso de planeación formal, los que condicionan las posibilidades de intervención del sector público en las sociedades y sus variadas y complejas problemáticas.

Si bien esta incompatibilidad no es lo acostumbrado entre los gobiernos nacionales que recurren y demandan la asistencia de los organismos internacionales, sí resulta un común denominador que los funcionarios nacionales converjan con los criterios y directrices de política pública que se diseñan y difunden desde los funcionarios internacionales que pretenden *teledirigir* el proceso de planeación en el ámbito de las administraciones públicas de los Estados miembros. Más aún, muchos de los gobiernos nacionales –especialmente de las naciones subdesarrolladas– poseen la arraigada expectativa de recibir, desde los organismos internacionales, determinadas orientaciones y directrices que –ante los limitados conocimientos y habilidades técnicas de los funcionarios nacionales– tienden a generar una *dependencia cognitiva y técnica* que condiciona la toma de decisiones en materia de planeación y compromete amplias parcelas estratégicas de la soberanía de los Estados. Aunque los organismos y

regímenes internacionales –tal como se revisó en el capítulo I del presente informe de investigación– suponen la cesión de soberanía por parte de los Estados miembros y signatarios, es importante preguntarse hasta qué grado resulta pertinente comprometer porciones elementales y estratégicas de las decisiones públicas orientadas a la estructuración de las relaciones de poder, la construcción de mercados, la gestión del proceso económico y la redistribución de la riqueza. Es evidente que en un régimen nacionalista como el chino u otros más, un cuestionamiento de este calibre carece de cierto sentido al resultar algo que se da por hecho, pero en un contexto de creciente interdependencia, integración regional de las economías nacionales, formación de bloques regionales –que incluso consideran la dimensión política y constitucional como la Unión Europea–, renovación de las relaciones asimétricas y de dependencia, e intensificación de los procesos de globalización y de los fenómenos transcontinentales, resulta pertinente explorar las posibilidades que tienen los países subdesarrollados para preservar mínimos márgenes de maniobra y capacidad para decidir en asuntos de relevancia estratégica para sus sociedades.

La formación de *redes globales de toma de decisiones* amerita una coordinación –no siempre en condiciones de igualdad– entre los funcionariados de la organización internacional y quienes definen y configuran la agenda pública en los ámbitos nacionales, de tal modo que en múltiples ámbitos se presenta una simbiosis e, incluso, una compenetración o traslape de concepciones, intereses, ideologías, estrategias y funciones como parte de una división técnica del trabajo en materia de planeación y diseño de políticas públicas. La necesidad de lograr una armonización, estandarización, homogeneización y coordinación de estrategias de política a escala planetaria supone la convergencia de esfuerzos entre las entidades nacionales e internacionales especializadas en las áreas y temáticas en cuestión; dichos esfuerzos consideran desde las labores de asistencia técnica, capacitación y formación de recursos humanos, hasta la asistencia financiera para la ejecución de proyectos y el asesoramiento y difusión de estadísticas y conocimientos especializados necesarios para el proceso de planeación.

Más aún, entre los organismos internacionales y el Estado mexicano se construyen relaciones orgánicas a partir de ciertas Convenciones, Cumbres, Conferencias, Asambleas Generales y Reuniones anuales convocadas por los primeros y suscritas por los representantes nacionales. En dichos eventos se estipulan normas, convenios, acuerdos, declaraciones, resoluciones y pactos que, al ser suscritos por los



Estados miembros participantes, afectan las decisiones públicas tomadas en el seno de sus gobiernos y órganos legislativos que deliberan en torno a la incorporación de estos factores exógenos. La Convención Marco de las Naciones Unidas sobre Cambio Climático, la Conferencia Mundial de Derechos Humanos, los Decenios de las Naciones Unidas para el Desarrollo, la Declaración del Milenio, son algunos ejemplos de cooperación internacional liderados por organismos internacionales y que tienden a modificar pautas de decisión y acción en las administraciones públicas nacionales. En estos eventos y documentos se delinean cursos de acción, comportamientos y normas para regular gran cantidad de temas relativos a la gestión de la dialéctica desarrollo/subdesarrollo; lo cual, sin duda, modifica y condiciona la toma de decisiones en los ámbitos nacionales y encauza la orientación del poder ejecutivo y de los órganos legislativos, pues en última instancia todo cambio estructural y materialización de política pública atraviesa por un proceso de reformas en las estructuras jurídicas que, en primer lugar, las estipula como norma jurídica en una Constitución Política o en Leyes Secundarias y –a partir de ello– se estandarizan los lineamientos, funciones y acciones del sector público en el proceso económico, la construcción de mercados, la distribución de la riqueza, la procuración de justicia, la provisión de servicios sociales, la gestión y regulación de los mercados laborales, la reivindicación de los derechos humanos, el manejo de las desigualdades sociales, entre otros ámbitos.

### **5.- Panorama general sobre los programas y planes generales de desarrollo diseñados y difundidos por el gobierno mexicano: esbozos para una línea del tiempo.**

El aparato de Estado mexicano, en aras de intervenir y encauzar la dialéctica desarrollo/subdesarrollo, diseña y difunde –desde 1934 y al principio de cada administración pública federal– un plan nacional o general que –a decir de Miklos (1998 y 2000)– se configura en el principal documento derivado del proceso de planeación y se erige en el insumo básico de los esfuerzos de programación y de diseño del presupuesto público. Aunque el plan nacional o general es el documento estratégico más acabado que condensa las directrices del gobierno federal en turno, la gama y diversidad de documentos oficiales es amplia y complementa, matiza, puntualiza, materializa, operacionaliza o desagrega al primero.

Los programas y planes generales representan un ejemplo de los diversos y múltiples instrumentos de política pública utilizados por el sector público para incidir en

la estructuración del proceso económico, la distribución de la riqueza y la regulación de la vida social. A la par de ellos, existen otros documentos oficiales que apuntalan y precisan la intervención del sector público en estos ámbitos, entre los cuales sobresalen: las políticas públicas y programas sectoriales derivados de los planes y programas generales de desarrollo; la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y las legislaciones nacionales en materia de planeación, mercados y bienestar social –las relacionadas con las empresas públicas, el sistema bancario, la inversión extranjera, las telecomunicaciones, los recursos naturales propiedad de la nación, el mercado laboral, el sistema educativo, la seguridad social, la regulación de la propiedad privada, etc.–; los decretos y las políticas públicas específicas relacionados con la intervención del sector público y la dinámica del proceso económico; las Leyes Secundarias debatidas o deliberadas en el Congreso de la Unión, los planes y programas de gobierno diseñados en las entidades federativas, los municipios y la administración pública paraestatal y descentralizada; las políticas regionales; los documentos operativos como la Ley de Ingresos y el Presupuesto de Egresos de la Federación; múltiples documentos y decretos publicados en el Diario Oficial de la Federación; la suscripción de convenciones y regímenes internacionales en distintos temas; los tratados y acuerdos comerciales que son parte de los procesos de integración económica; entre muchos más. De esos mismos planes y programas generales se desagregan políticas sectoriales orientadas a los ámbitos agropecuario, industrial, comercial, fiscal, monetario, educativo, sanitario, laboral, seguridad social, empresas paraestatales, seguridad pública, desarrollo urbano, política científica y tecnológica, etc.

Es de destacar que los programas y planes generales de desarrollo son expresión de los cambios históricos y la correlación de fuerzas que ocurren al interior de un país como México o en sus relaciones económicas y políticas internacionales; al tiempo que también manifiestan las transformaciones ideológicas y los intereses de las élites políticas en turno, sus concepciones sobre el desarrollo y las relaciones orgánicas que establecen con entidades como los organismos internacionales y sus funcionariados.

Si bien los programas y planes generales de desarrollo en parte contienen un discurso retórico, redundante y preñado de buenas intenciones de gobierno, su utilidad radica en sintetizar y expresar una serie de ideas de futuro, directrices, estrategias y pautas de comportamiento que le dan forma a las políticas públicas del aparato de Estado mexicano, así como a las acciones, decisiones, intereses e ideologías que

convergen en éste; denotan también la contradictoria correlación de fuerzas suscitada en cierto momento histórico y los proyectos de sociedad que finalmente hegemonizan los ámbitos de toma de decisiones del Estado. Lo relevante en estos documentos oficiales son los conceptos, los referentes generales, los instrumentos y las estrategias y directrices relativas a la construcción de mercados y a los tipos organizativos y las formas en que se crea y distribuye la riqueza. En aras de comprender e interpretar estas facetas, partimos de un razonamiento consistente en reconocer que las funciones del aparato de Estado, históricamente consisten en normar, orientar, proyectar, legitimar y darle sentido a la acción de toda la población en la economía y a la posición que en ella ocupan los individuos y grupos sociales, así como el uso que se hace de los factores de la producción y la manera como se encauzan los mercados y la vida pública en su conjunto.

A través de la revisión, análisis y sistematización de las estrategias y directrices de los programas o planes generales de desarrollo esbozados por el gobierno federal, es posible identificar algunas categorías que históricamente definen los puntos de inflexión en las concepciones sobre el desarrollo expresadas en las políticas públicas mexicanas, no pocas veces motivados estos quiebres y cambios por la incidencia de organismos internacionales como el Banco Mundial; especialmente a partir de 1945. Desentrañar la relación orgánica entre la planeación nacional y las directrices de una organización interestatal como el Banco es el propósito del resto del presente capítulo.

*5.1.- La ideología del nacionalismo revolucionario (1914-1980) y las estrategias de política regidas por el estructuralismo latinoamericano y la concepción keynesiano/modernizadora del desarrollo (1950-1980).*

Como parte de la ideología del *nacionalismo revolucionario* gestada con la lucha armada iniciada en 1910 (la oficialmente denominada "Revolución mexicana"), la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos promulgada en 1917 fue la primera carta magna en la historia de la humanidad que condensa y reivindica las garantías sociales de las clases populares y que configura y define la tutela del Estado sobre los derechos de los trabajadores; ello significó una forma histórica de distribución de la riqueza al estipular un salario mínimo y brindar los cimientos –al menos en el papel– de un mínimo sistema de seguridad social que a la postre fue cooptado y colapsado por el sindicalismo corporativista y el clientelismo partidista.

La ideología del *nacionalismo revolucionario* adquirió fuerza a partir de 1920 y fue apropiada, hacia las próximas décadas, de manera patrimonialista por los intereses de lo que sería el partido *cuasi oficial*. La racionalidad y el sentido de esta ideología se fundamentó en el logro de la paz, la articulación de un mercado interno, la construcción de instituciones necesarias para la estabilidad sociopolítica y para arraigar y expandir el proceso económico capitalista, y en la estructuración de un régimen de economía mixta apoyado por la deliberada y activa intervención del sector público en la creación y distribución de la riqueza. Este protagonismo y centralidad del aparato de Estado en la vida nacional se amplió –desde mediados de la década de los cuarenta del siglo XX– con la difusión, entre los gobiernos latinoamericanos, de las estrategias para la industrialización y modernización, de la concepción *keynesiano/estructuralista* y la incidencia de la política exterior estadounidense en materia de diseño y ejercicio de las políticas públicas nacionales, política que no siempre fue distante de los planteamientos propuestos por el naciente sistema de organismos internacionales en aquella época.

Esta concepción *keynesiano/modernizadora*, matizada por la complementariedad ejercida desde el *estructuralismo latinoamericano*, fue difundida –hacia finales de la década de los cuarenta del siglo XX– por la CEPAL, así como desde el sistema conceptual que, dentro de la academia anglosajona, se expresó en las llamadas teorías de la modernización –cuya influencia, tal como se estudió en los capítulos anteriores, fue amplia entre organismos internacionales como el Banco Mundial–; todo ello, en su conjunto, conformó los argumentos teórico/ideológicos fundamentales que motivaron el diseño de políticas públicas orientadas a la construcción y expansión de un mercado interno estructurado con base en la industrialización y la consiguiente detonación de procesos como la urbanización; el acceso masivo al sistema educativo y la alfabetización, a los medios masivos de difusión y a los beneficios de la seguridad social; y la masificación del consumo de servicios y bienes duraderos adquiridos por las clases medias urbanas; todo ello impulsado por un aparato de Estado cuyas funciones se orientaron a la formación de instituciones que consolidasen la secularización de la sociedad (sobre los supuestos de la teoría de la modernización que incidieron en el diseño de políticas públicas véase Hoselitz, 1960; Rostow, 1960; Germani, 1966 y 1969). Cabe destacar que entre las teorías anglosajonas de la modernización y el estructuralismo latinoamericano existen sustanciales diferencias teórico/conceptuales, analíticas e ideológicas, entre las cuales destacan el carácter etnocéntrico de las

primeras y el aporte del método histórico/estructural del segundo enfoque y que enfatiza en las particularidades de las formaciones sociales y las estructuras económicas latinoamericanas (para profundizar en el conocimiento de estas diferencias y matices consúltase Elguea, 1989; Rodríguez, 2006; Enríquez Pérez, 2010).

Tanto en México como en el resto de América Latina, en el contexto de la Segunda Gran Guerra se fomentó, desde el sector público, el proceso de industrialización, una economía dirigida y mixta, y una transformación de la estructura productiva y el nivel de vida de la población con base en las intervenciones públicas desplegadas en el marco de un pacto social entre el Estado, el capital y el factor trabajo; estas directrices de política pronto fueron difundidas desde la perspectiva estructuralista configurada en la CEPAL por pensadores como Raúl Prebisch (1951, 1963 y 1982), Aníbal Pinto, Celso Furtado y José Medina Echevarría, y retomadas en la academia anglosajona por economistas como Albert O. Hirschman (1961), Arthur W. Lewis (1955), Ragnar Nurkse (1955) y Paul N. Rosenstein-Rodan (1962). Aunque la CEPAL gozó de una enorme audiencia entre los funcionarios nacionales de los gobiernos de la región fueron, en última instancia, los intereses creados de las élites políticas empresariales nacionales –beneficiarias de los subsidios industriales y el proteccionismo comercial– y las concepciones o estrategias del Banco Mundial las que hegemonizaron –al menos entre 1950 y 1970– los debates sobre la agenda pública en países como México.

La construcción de infraestructura básica y la industrialización se asumieron como los pilares en los cuales descansaría el crecimiento económico, en tanto que el bienestar social sería consecuencia del llamado “efecto de derrame o goteo” (spill over) que llegaría hasta los estratos y niveles más bajos de la sociedad. Esto es, en los márgenes de esa concepción, el logro del crecimiento del Producto Interno Bruto implicaría, por añadidura y de manera automática, el mejoramiento del nivel de vida de la población mediante el aumento del producto interno bruto per cápita, la masificación del consumo y la administración de la demanda agregada desde el sector público.

Durante este largo periodo, tal como se observa en los documentos oficiales seleccionados, el papel y las funciones del aparato de Estado en México consistieron en erigirse como rector, promotor, planificador, inversionista, propietario de medios de producción, regulador, banquero y benefactor en la construcción de los mercados y la gestión de la dialéctica desarrollo/subdesarrollo. En los planes y programas generales difundidos por el gobierno federal durante ese largo periodo se observan indicadores

sobre las estrategias de desarrollo que confirman esta afirmación, y entre los cuales destacan los expuestos en el siguiente cuadro.

**Cuadro 3. Directrices y estrategias de desarrollo observadas en las políticas públicas diseñadas y difundidas por el gobierno mexicano entre 1934 y 1980.**

<p><b>Política para la intervención del sector público:</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>*La formación de instituciones para la procuración de la estabilidad social y política.</li> <li>*La creación y posesión de empresas públicas.</li> <li>*Adopción de un régimen progresivo de economía mixta y dirigida (Partido Nacional Revolucionario (PNR), 1934; Partido de la Revolución Mexicana (PRM), 1941; Comisión Intersecretarial, 1962 y 1966; Secretaría de Hacienda y Crédito Público (SHCP), Secretaría del Patrimonio Nacional (SPN) y Secretaría de la Presidencia (SP), 1971 y 1973; Partido Revolucionario Institucional (PRI), 1976; Secretaría de Programación y Presupuesto (SPP), 1980).</li> <li>*Limitar la competencia con el fin de regular los precios (PNR, 1934; PRM, 1941).</li> <li>*La acción gubernamental no privilegiaría, en aras de la “unidad nacional”, la atención a los intereses populares, sino que fortalecería las garantías del sector privado y se estimularían las masivas inversiones extranjeras (1946-1970).</li> <li>*Políticas públicas orientadas a la atracción de créditos internacionales (Banco de México, 1948).</li> <li>*El otorgamiento de incentivos al empresariado privado para estimular su participación en el crecimiento económico a través de su inversión en objetivos sectoriales (1964-1970) (Comisión Intersecretarial, 1966).</li> <li>*Políticas públicas expansionistas con base en gasto público deficitario financiado con emisión monetaria o endeudamiento externo para responder a la protesta y demandas populares, edificar infraestructura básica, adoptar políticas sociales y expandir el sector paraestatal (1970-1982) (SHCP, SPN y SP, 1971 y 1973).</li> <li>*La expansión de la capacidad productiva del sector público en ámbitos como el energético y la infraestructura de transporte (1970-1976) (SHCP, SPN y SP, 1971 y 1973).</li> <li>*Que el Estado cumpla con sus funciones rectoras, coordinadoras, ordenadoras, de aliento, suplencia y promoción en torno al proceso de desarrollo, de tal manera que lejos de abandonar o limitar la acción estatal en la economía, ésta debe ampliarse y perfeccionarse, no sólo para complementar o suplir las deficiencias e insuficiencias de la inversión privada, sino para emprender una acción de planeación y regulación en el sistema de economía mixta (PRI, 1976; SPP, 1980).</li> <li>*Privilegiar a la empresa paraestatal como agente dinámico del desarrollo, y emplearla como mecanismo de regulación del mercado (PRI, 1976).</li> <li>*Privilegiar la intervención estatal para impulsar el uso de los adelantos técnicos en el proceso productivo, y evitar el desorden económico en la distribución de la riqueza (PNR, 1934; PRM, 1941).</li> </ul> <p><b>Política económica general:</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>*El mercado interno como la racionalidad de las estrategias de desarrollo.</li> <li>*La imposición de restricciones al establecimiento de la inversión extranjera directa.</li> <li>*El crecimiento económico como base para la mejora de la calidad de vida (PRN, 1934; PRM, 1941).</li> <li>*Estrategia para el ordenamiento de las inversiones públicas con miras a lograr el aumento de su productividad, aprovechamiento y rendimiento (Comisión de Inversiones/Presidencia de la República, 1953).</li> <li>*El crecimiento económico con estabilidad monetaria, cambiaria y de precios sobre la base de una mayor presencia de la inversión extranjera y el endeudamiento externo (en especial entre 1958-1970) (Comisión Intersecretarial, 1962 y 1966).</li> <li>*Generar oferta mediante medidas orientadas a expandir la capacidad productiva del sector público en sectores como los energéticos y la infraestructura de transporte, estimulando al mismo tiempo a los productores privados (SHCP, SPN y SP, 1973).</li> <li>*Controlar y abatir la excesiva inflación (SPP, 1980).</li> <li>*La ampliación y concertación de acciones entre los sectores público, social y privado en el marco de la “Alianza para la producción” (SPP, 1980).</li> <li>*Gravar proporcionalmente a quienes más ganan, combatir la evasión fiscal, adoptar el Impuesto al Valor Agregado (IVA), y eliminar los precios oficiales para los artículos importados (SPP, 1980).</li> </ul> <p><b>Política para la organización del mercado interno:</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>*Ampliar y fortalecer el mercado interno.</li> <li>*Privilegiar el otorgamiento de concesiones a las empresas paraestatales y a las administradas por los trabajadores (PRM, 1941).</li> <li>*Organizar el consumo para proteger los ingresos populares (PRM, 1941).</li> <li>*Aumentar el consumo global, especialmente en los sectores de bajos ingresos (Comisión Intersecretarial, 1962).</li> <li>*Ampliar la integración del mercado interno con una política de comunicaciones y transportes (SHCP, SPN y SP, 1973).</li> <li>*El fortalecimiento del mercado interno se acompañaría de una subordinación de la política fiscal al financiamiento del desarrollo (PRI, 1976).</li> </ul> <p><b>Política agraria:</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>*Abolir el latifundio mediante un reparto agrario que consista en la dotación y restitución de tierras y aguas. Además, en materia de reforma agraria se proponía el respeto a la pequeña propiedad mediante el impulso al ejido; el otorgamiento de seguridad jurídica y el apoyo material, humano y técnico a los productores agrícolas; el aliento a su organización y capacitación económica a través del crédito para elevar la producción y su nivel de vida; la construcción de un sistema económico nacional de abasto; y la edificación de infraestructura en irrigación (PNR, 1934; PRM, 1941).</li> <li>*Adoptar precios de garantía para los productos agrícolas y continuar con la distribución estatal de dichos productos (Comisión Intersecretarial, 1966; PRI, 1976). Además de otorgar subsidios agrícolas que promuevan la producción y no el consumo (PRI, 1976).</li> </ul>
---

**Política industrial:**

\*El fomento de un proceso de industrialización para la sustitución de importaciones en bienes de consumo básico (1940-1970) (PNR, 1934; PRM, 1941; Banco de México, 1948; Comisión de Inversiones/Presidencia de la República, 1953).

\*Favorecer la expansión de la capacidad productiva del sector industrial mediante las políticas fiscales, monetarias, comerciales, de crédito y de fomento (Comisión Intersecretarial, 1962 y 1966).

\*Alejarse del modelo sustitutivo de importaciones y transitar hacia una industria capaz de emprender la adaptación tecnológica y el acceso a los mercados internacionales (SHCP, SPN y SP, 1973).

\*Brindar estímulos fiscales a la industria a través de los subsidios (SPP, 1980).

**Política comercial:**

\*El establecimiento de barreras proteccionistas en el ámbito del comercio internacional.

\*Impulsar la exportación de materias primas y eliminar las importaciones –salvo las de medios de producción– que compitiesen con industrias locales eficientes (PNR, 1934; Comisión Intersecretarial, 1962).

\*Establecer un sistema regulador de comercio exterior, complementado con la política arancelaria, los tratados comerciales y los subsidios (PRM, 1941).

\*Especializar la oferta de exportación de productos manufacturados, sobre todo en aquellas ramas productivas que les brindan a los países subdesarrollados ventajas comparativas por la abundancia relativa de mano de obra y recursos naturales. Especial atención la reciben las empresas maquiladoras pues se consideran importantes para elevar el crecimiento del sector industrial (SHCP, SPN y SP, 1973).

\*Impulsar una estrecha y eficiente vinculación de la economía nacional en gradual y constante apertura con el comercio internacional, reestructurando la política comercial para que sea reducido de manera pausada el proteccionismo y la dependencia respecto a las exportaciones de petróleo, y para que se fomenten las exportaciones manufactureras y se racionalicen las importaciones en aras de la diversificación, de tal manera que a largo plazo se elimine el déficit en cuenta corriente (SPP, 1980).

\*La reducción del desequilibrio externo a través de la exportación de hidrocarburos (SPP, 1980).

**Política de nacionalización:**

\*Materializar el precepto constitucional relativo a la nacionalización de los derechos del subsuelo y de la industria petrolera; además de ampliar las zonas nacionales de reserva petrolera y minera (PNR, 1934; PRM, 1941).

**Política de inversión y gasto públicos:**

\*La inversión pública en sectores estratégicos de la economía nacional.

\*La canalización de inversión pública para el fomento de la industrialización y la función compensatoria de estos recursos ante la insuficiencia de la inversión privada y de las exportaciones (1958-1982) (Comisión Intersecretarial, 1962 y 1966; SHCP, SPN y SP, 1971 y 1973).

\*El aumento constante del gasto público para impulsar el crecimiento de la demanda efectiva en el mercado (1970-1976). Además de estimular y orientar el proceso de desarrollo mediante la inversión pública (brindar incentivos a actividades como transportes y comunicaciones, energéticos, industrias básicas, agricultura y obras de bienestar social) (SHCP, SPN y SP, 1971; PRI, 1976; SPP, 1980). Todo ello supone impulsar el crecimiento de la demanda efectiva en el mercado mediante el aumento constante del gasto público (SHCP, SPN y SP, 1973).

\*La racionalización de los gastos y subsidios de la empresa pública (SPP, 1980).

\*Eliminar los excesivos e innecesarios subsidios al consumo; y reorientar, moderar y hacer explícitos aquellos que se conserven (SPP, 1980).

**Política de infraestructura:**

\*La construcción de infraestructura básica –en especial aquella infraestructura apropiada para la explotación petrolera, la electrificación, los transportes y el tendido de vías de comunicación– orientada al estímulo de la industrialización y a la integración del mercado interno; además de infraestructura y obras para el bienestar social (PNR, 1934; PRM, 1941; Banco de México, 1948; Comisión de Inversiones/Presidencia de la República, 1953; Comisión Intersecretarial, 1962 y 1966; SHCP, SPN y SP, 1971; PRI, 1976).

**Política de financiamiento:**

\*La creación de una banca de desarrollo (PNR, 1934).

\*Prever un mayor acceso al ahorro externo, especialmente al crédito de largo plazo, para cumplir con las metas de inversión, compensar probables desequilibrios de la balanza de pagos en cuenta corriente, y financiar, de manera complementaria, a la inversión sobre todo en industrias básicas (Comisión Intersecretarial, 1962 y 1966).

\*Asumir al endeudamiento como palanca del crecimiento económico (1970-1982) (SHCP, SPN y SP, 1971 y 1973; PRI, 1976; SPP, 1980).

\*El petróleo y la explotación y exportación de hidrocarburos como motores del crecimiento económico y del financiamiento (1976-1982) (SPP, 1980).

\*El estímulo a la formación del mercado de valores como nueva alternativa para el financiamiento del desarrollo (SPP, 1980).

**Política de fomento de la inversión privada:**

\*Brindar incentivos a la inversión privada para que participe en el proceso económico: la creación de economías externas mediante el gasto público en obras de infraestructura y bienestar social (educación y salud); los servicios técnicos y promoción; la protección al mercado nacional a través de la política arancelaria y de controles que conduce a la sustitución de importaciones; el crédito –generado por el ahorro interno– canalizado a la producción, al consumo, la pequeña y mediana industria, la vivienda popular y al comercio exterior; los incentivos fiscales, entre otros (Comisión Intersecretarial, 1966).

**Política de inversión extranjera:**

\*Regular la inversión extranjera para evitar que limite y descapitalice a la economía nacional, además de procurar su subordinación a la política de desarrollo nacional (PRI, 1976).

\*Mexicanizar las empresas estratégicas controladas por extranjeros (PRI, 1976).

\*Considerar la participación de la inversión extranjera directa como complementaria, privilegiando su aportación en el

campo de la tecnología y en el acceso a los mercados internacionales (SPP, 1980).

**Política para el desarrollo regional:**

\*Atenuar y corregir los desequilibrios en el desarrollo tanto entre regiones como entre las distintas actividades económicas (Comisión de Inversiones/Presidencia de la República, 1953; Comisión Intersecretarial, 1966; SHCP, SPN y SP, 1971).

\*Fortalecer los polos de desarrollo, fomentar la descentralización y contrarrestar la excesiva concentración de las actividades económicas (SHCP, SPN y SP, 1973; SPP, 1980). Desconcentrar las actividades económicas concentrando las actividades productivas y relocalizando la instalación de la industria exportadora principalmente en ciudades medias y en las zonas costeras y fronterizas (SPP, 1980).

\*Emprender la descentralización demográfica e industrial, acompañando al proceso de una difusión nacional de la densidad económica (PRI, 1976).

**Política social:**

\*La participación en la redistribución de la riqueza mediante el reparto de la propiedad agraria, la creación de la tutela sobre los derechos de los trabajadores, la promoción del contrato colectivo de trabajo y de las prestaciones laborales, el establecimiento del salario mínimo y de un régimen de jubilación y pensiones, la creación de un sistema de seguridad social, el otorgamiento de subsidios para el consumo de bienes y servicios básicos, la regulación de los mercados de bienes de consumo para evitar el aumento de los precios, y la estipulación de precios de garantía para los productos del campo (PNR, 1934).

\*La construcción de infraestructura social apropiada para la formación y ampliación de los sistemas de salud y seguridad social, así como del sistema educativo (PNR, 1934; PRM, 1941; Banco de México, 1948; Comisión de Inversiones/Presidencia de la República, 1953; Comisión Intersecretarial, 1964 y 1966; SHCP, SPN y SP, 1971 y 1973; PRI, 1976).

\*La promoción del bienestar social mediante la adopción de una política social orientada a la generación de condiciones que permitan la incorporación de los individuos más vulnerables y marginados, en lugar de subsidiar su consumo (SPP, 1980).

**Política de colaboración de masas:**

\*Fortalecer a las organizaciones obreras y campesinas; en especial, proteger y desarrollar la organización sindical (PNR, 1934; PRM, 1941).

**Política interior:**

\*Realizar la reforma del sistema político mexicano para ampliar el margen de participación de los partidos políticos y para fortalecer y acelerar el proceso de democratización al reconocer la pluralidad y diversidad de las variadas fuerzas políticas (PRI, 1976; SPP, 1980).

A raíz de la desorganización económica y sociopolítica derivada de la lucha armada iniciada en 1910 y el reacomodo de las fuerzas sociales que disputaron la hegemonía del poder político tras el derrocamiento de la dictadura porfirista, desde el sector público se esbozó la idea de fomentar la construcción de instituciones e infraestructura básica con la finalidad de cimentar la reorganización del mercado interno, adoptar una estructura distinta de distribución de la riqueza, y fundar un nuevo sistema político a partir de la creación, en 1929, del Partido Nacional Revolucionario (PNR) –posteriormente denominado Partido de la Revolución Mexicana (PRM) (1938) y, por último, Partido Revolucionario Institucional (PRI) (1946)– (para mayores detalles sobre el papel de este partido en la formación y consolidación del nuevo Estado véase Garrido, 1982). Esto significó que la *construcción y organización de la infraestructura física, institucional y social para promover, detonar, propiciar, regular, orientar y expandir el proceso económico y la vida pública* ocupó un lugar crucial en los documentos oficiales –incluyendo la Constitución Política– y en las acciones del sector público entre 1914 y 1958.



Fue la construcción de instituciones la acción que logró materializar moderadamente los principios de la llamada “Revolución mexicana”, en tanto proceso transformador de la nación. De tal modo que esfuerzos como la promulgación de la Constitución Política de 1917, la fundación del Banco de México y la creación del partido político que encarnó los ideales revolucionarios y que condujo al sendero de la relativa paz social al congregar a la multitud de fuerzas políticas, caudillos militares y líderes locales en pugna, conformaron instituciones y nuevas relaciones sociales que se orientaron a terminar con las ancestrales herencias coloniales, las luchas intestinas y caudillescas que caracterizaron a gran parte del siglo XIX, la anarquía del mercado interno, y la dictadura porfirista.

Comienza pues a delinearse, entre 1914 y 1958 y en el escenario de las contradictorias relaciones capitalistas de producción, un modelo de país que aspiró a la construcción, fomento y articulación de un mercado interno con intensa intervención de las instituciones estatales creadas mediante el “pacto revolucionario” y regidas por las relaciones clientelares y corporativistas contenedoras y cooptadoras del descontento social. De tal manera que durante este periodo es posible visualizar en los documentos oficiales una concepción del *desarrollo como construcción y organización de instituciones e infraestructura básica en aras de expandir y consolidar las relaciones capitalistas de producción y afianzar la estabilidad sociopolítica*.

Durante estas décadas, caracterizadas por el ideario y discurso del *nacionalismo revolucionario* en general y el nacionalismo económico con diferentes matices, pautas y rupturas, se sientan las bases para propiciar la modernización del país mediante acciones como el reparto agrario y el fomento del proceso de industrialización; ideologías éstas que a su vez privilegiaron la creación y expansión de un mercado interno que estratificó y desequilibró el territorio al colocar en la cúspide de la reorganización económica y social a una nascente estructura urbana succionadora de los excedentes del campo. Ello, por supuesto, fue impulsado por las cuantiosas inversiones públicas destinadas a partir de 1934.

El inicio y expansión del progresivo régimen de economía dirigida fue paralelo a la necesidad de satisfacer mínimamente las demandas populares de la “Revolución mexicana” y de adoptar nuevos mecanismos de control y cooptación sobre los sectores populares —obreros, campesinos, docentes, comerciantes, militares y clase media en general—, que a partir de ello convergieron políticamente en un solo proyecto oficial: el de la *modernización industrializadora en condiciones de crecimiento económico y*

*relativa paz social*. Las políticas públicas, a pesar de sus ambigüedades, insuficiencias y deficiencias técnicas, se orientaron entonces a la concreción y materialización de dicho proyecto en el contexto de circunstancias internacionales que lo favorecieron en lo general.

En aras de lograr la formación de lo que se concibió como el nuevo Estado mexicano, a pesar de la generalizada revuelta por hegemonizar la conducción del proceso económico y las relaciones políticas, entre 1914 y 1934 se inicia la construcción de las instituciones que materializaron de manera relativa los principios nacionalistas. Entre las instituciones formadas durante estos años destacaron la Ley de la Reforma Agraria (1915), la Secretaría de Educación Pública (1921) –paso crucial para lograr la laicidad y secularización de la enseñanza–, el Banco de México (1925) –convirtiéndose, ante la gran cantidad de grupos regionales que acuñaban su papel moneda, en el emisor único de circulante y en el restaurador y regulador del sistema financiero y bancario–, la Ley de Pensiones Civiles de Retiro –que fue la primera política de seguridad social en el país–, el Banco de Crédito Agrícola, las Comisiones Nacionales de Irrigación y de Caminos, la leyes y códigos que ampliaron el poder de intervención del sector público tales como el Código Nacional Eléctrico y la Ley sobre el Petróleo, el Impuesto Sobre la Renta (ISR), la Ley Federal del Trabajo (1931), el establecimiento del salario mínimo, el Banco Nacional Hipotecario, y Nacional Financiera (1933) (véase Brom, 1998; Ortiz Mena, 1998; Ayala Espino, 2001). De tal forma que durante estos años, mediante las concepciones y estrategias regidas por el *nacionalismo revolucionario*, se reconstruye y moderniza la estructura económica y se posiciona en la brecha de un creciente dinamismo, no siempre exento de contradicciones sociales ni de la efervescencia que predominaba por las demandas sociales aún insatisfechas entre amplios sectores populares.

Con el incierto concierto internacional y la Gran Depresión iniciada en 1929, el pacto social revolucionario expresado en la Constitución Política de 1917 tendió a perder relevancia; de tal modo que las inconformidades sociales demandaron un viraje hacia el fomento de un proceso económico y una estructura social verdaderamente regidos por principios nacionalistas, y menos sujetos a la dinámica y vaivenes de la economía internacional (véase Ayala Espino, 2001: capítulo II). Más aún, como los términos de intercambio se deterioraron y afectaron la exportación de materias primas, se pretendió, desde el aparato de Estado, reorientar el proceso económico hacia la

industrialización para sentar las bases del crecimiento económico. Como respuesta a las repercusiones de la recesión mundial, se estimuló la demanda de bienes y servicios, aumentó el circulante monetario y el gobierno logró captar ingresos, y se instrumentó la libre flotación del peso. Con estas políticas expansionistas para reactivar el proceso económico, se experimentó un crecimiento a una tasa del 11,3 % en 1933 (Ibidem).

Sin embargo, es a partir de 1934 cuando el proceso de planeación comienza a adquirir forma a casusa de la necesidad de estipular directrices y orientaciones para delinear la vocación interventora que ejercía el aparato de Estado en la construcción de los mercados y la distribución de la riqueza; ello modelado también por el nuevo contexto histórico nacional e internacional, la correlación de fuerzas en la sociedad mexicana y el surgimiento de ideas económicas que reivindicaron las funciones proactivas del Estado en el proceso económico.

A partir de este panorama general y previo a 1934, analizaremos las categorías que es posible desentrañar de la revisión de los planes y programas oficiales sintetizados en el cuadro 3 y que abarcan hasta 1980. Es de destacar que –a diferencia de múltiples especialistas y autores que categorizan a este largo periodo como el *modelo de industrialización para la sustitución de importaciones*; estrategia que, por cierto, se agotó hacia la segunda mitad de la década de los cincuenta al alcanzarse cierto grado de sustitución de bienes de consumo tradicionales y saturarse su demanda– es posible distinguir distintas categorías que evidencian, a partir del trabajo empírico desplegado en los documentos oficiales, matices y puntos de quiebre en las directrices y estrategias de intervención del sector público en la construcción de mercados y la distribución de la riqueza; de ahí que no resulte viable encasillar en una categoría tan amplia a un largo periodo histórico que mostró facetas diversas y cambios definidos a partir de la naturaleza de las políticas públicas diseñadas y ejercidas entonces (véase diagrama 7).

Con el Primer Plan Sexenal 1934-1940 (PNR, 1934) y el Segundo Plan Sexenal 1940-1946 (PRM, 1941) –cuyo perfil inspirado en la ideología del *nacionalismo revolucionario* tendió a moderarse y suavizarse al prevalecer cierto conservadurismo–, *las políticas públicas y las estrategias de desarrollo se canalizaron a la conciliación nacional y la paz social*. La cooptación y control de las masas desde el partido *cuasi oficial* y desde el gobierno mismo, el menor uso de la fuerza pública, así como la satisfacción de ciertas demandas populares, contribuyeron al logro de estas dos finalidades políticas, necesarias –por aquel entonces– para la adopción y materialización del proyecto de nación que se intentó definir; así como para desplegar la intervención

del sector público en el proceso económico; centralizar el poder político en la institución presidencial; y para contribuir a la formación y fortalecimiento del incipiente empresariado nacional. Tomando en cuenta lo anterior, es posible observar que entre 1934 y 1940 se desplegaron relevantes transformaciones estructurales, e incluso la incipiente construcción de instituciones gestada entre 1914 y 1934 es continuada y llevada a sus últimas consecuencias en el régimen presidido por el General michoacano Lázaro Cárdenas del Río, con el agregado de poseer una relativa paz y estabilidad sociopolítica que auxilió la materialización de un proyecto político con vocación nacionalista.

Si bien la conciliación desde el aparato de Estado con los múltiples grupos sociopolíticos del país era una labor estratégica para alcanzar la paz y estabilidad definitivas, se pretendió con esa finalidad –y acorde a la Ley sobre Planeación General de la República de 1930–, diseñar un mínimo tejido de políticas públicas racionalizadoras de las pretendidas reformas estructurales de corte nacionalista.

El Primer Plan Sexenal 1934-1940 fue relevante en estos acontecimientos al constituir un documento de corte ideológico, político y programático orientado a conducir –pacíficamente y con la convergencia de múltiples sectores populares que apoyaron a la figura presidencial– el proceso económico. Este documento oficial fue la base para implantar una forma de solución respecto a las reivindicaciones y demandas populares surgidas durante la lucha armada y que fueron expresadas al momento de formar las instituciones del nuevo Estado; y construir así la necesaria infraestructura física (destacando la construcción de ferrocarriles, caminos y de la Comisión Federal de Electricidad), los acuerdos políticos y los entramados institucionales para la diversificación del aparato productivo, acompañado de la urgente necesidad de esbozar esquemas programáticos para desentrañar las problemáticas y prioridades a tomar en cuenta en el proceso de toma de decisiones gubernamentales y su consustancial asignación de recursos presupuestales en un periodo en el cual la expansión del gasto público era crucial. Se trató de una política pública que delineó propuestas generales y orientadoras para las acciones del aparato de Estado, más que enunciar y especificar metas globales o sectoriales para puntualizar los caminos a seguir en el cumplimiento de objetivos y la materialización de directrices y estrategias. Más aún, una de sus principales contribuciones radicó en asumirse como una política reguladora e interventora tanto en la economía como en los aspectos centrales de la vida pública, y en

concebir al Estado como un agente activo de gestión y ordenación de procesos vitales, y no sólo como un custodio de la integridad, la paz y el orden públicos (PNR, 1934:192).

A grandes rasgos, el Primer Plan Sexenal 1934-1940 consideró en su estructura las necesidades y desafíos de una economía atrasada y de una sociedad débilmente organizada, por lo que constituyó un periodo de gestación de las mínimas condiciones para impulsar, en los márgenes de las tendencias cíclicas de la economía mundial, el crecimiento económico de largo plazo sobre la base de la rectoría del Estado y el despliegue de sus funciones económicas y no sólo políticas. Además, en correspondencia con los principios revolucionarios, uno de los ejes principales de este documento oficial fue la reforma agraria a través del reparto de tierras, la procuración de garantías jurídicas en la tenencia de la propiedad, la creación de organizaciones para la dotación de créditos –como el Banco Nacional de Crédito Agrícola y el Banco Nacional de Crédito Ejidal–, el impulso a la organización campesina, y la dotación de infraestructura agraria y de riego, así como de ayudas materiales para el campesinado.

Sin embargo, desde los últimos dos años del gobierno presidido por Lázaro Cárdenas del Río –a raíz de la expropiación y nacionalización de la industria petrolera–, la vocación nacionalista/revolucionaria de los discursos, actitudes y acciones estatales adoptan, debido a las confrontaciones entre el gobierno y el sector privado nacional y extranjero, un matiz moderado para consolidar las transformaciones estructurales realizadas y evitar un conflicto interno que derivase en nuevos enfrentamientos armados o en posibles intervenciones extranjeras (véase Brom, 1998:298, 307 y 308). La profundización de esta moderación se despliega con mayor intensidad en el sexenio presidencial que transcurre entre 1940 y 1946, signado por un escenario internacional complicado por la Segunda Gran Guerra.

Para contener y cooptar las luchas sociales tras la expansión de la capacidad del gobierno para decidir bajo criterios nacionalistas e impulsar las reformas estructurales ejecutadas entre 1934 y 1938, desde el partido *cuasi oficial* y el mismo gobierno, se desplegaron acciones para consolidar la conciliación con las masas populares y, sobre todo, con las clases sociales hegemónicas que experimentaron el agravio tras la adopción de dichas estrategias nacionalistas.

La política pública diseñada y ejercida durante el gobierno presidido por el General Manuel Ávila Camacho fue el Segundo Plan Sexenal 1940-1946 (PRM, 1941). Este documento se esbozó de nueva cuenta dentro de la línea del partido *cuasi oficial* y sirvió como su plataforma electoral para la elección presidencial de 1940. En general, el

documento planteó la idea de que para contrarrestar el libre juego de la actividad privada, era necesaria la intervención del Estado para equilibrar fuerzas, suprimir injusticias y transformar la estructura de la sociedad (PRM, 1941:274). Mediante preceptos como este, se gesta un marcado interés por establecer los procedimientos necesarios que garanticen y fortalezcan la ya mencionada dirección de la economía por parte del sector público. Cabe destacar que estos esfuerzos evidenciados en esta política pública, se apuntalaron con la promulgación de la Ley Orgánica de Industrias de Transformación (1941), la Comisión Federal del Fomento Industrial (1943), y en el año de 1942, con la creación de la Comisión Federal de Planeación Económica. Un lugar central en este documento lo tuvo la continuación de la reforma agraria profundizada en el sexenio anterior; sin embargo, esta estrategia de reparto de tierras no alcanzó las dimensiones del periodo comprendido entre 1934 y 1940, pues se moderó la orientación revolucionaria y la industrialización –en las circunstancias adversas que imponía la Segunda Gran Guerra– adquiriría un mayor protagonismo en las acciones de política económica pues se privilegió la formación de capital privado y la edificación de infraestructura de comunicaciones y transportes.

Tal como se expresó en los capítulos II y III del presente informe de investigación, al finalizar la Segunda Gran Guerra y tras la creación de la Organización de las Naciones Unidas y el activo papel de la política exterior y las agencias de cooperación de los Estados Unidos, se inauguró un amplio y destacado periodo caracterizado por la gestación de regímenes y organismos internacionales que se orientaron a incidir en la definición de los problemas públicos y de las concepciones y estrategias de desarrollo adoptadas por los gobiernos nacionales, especialmente en aquellas naciones que mantenían una condición subdesarrollada pese al logro de la independencia política. La intensificación de las políticas de corte keynesiano también tuvo lugar en este periodo, en tanto instrumentos para incrementar el empleo, la producción y el ingreso nacional.

Por su parte, varios países latinoamericanos emprendieron procesos de industrialización en aras de contener el llamado deterioro de los términos de intercambio y la dependencia económica. En México, lo que prevaleció desde finales de 1940 fue una intervención gubernamental que, con miras a apuntalar la “unidad nacional”, no enfatizó la atención de los problemas propios de los sectores populares y de un país que comenzaba a urbanizarse, sino que consolidó los privilegios del

empresariado privado y la expansión de la inversión extranjera, gestándose de esta forma, en el régimen encabezado por el Licenciado Miguel Alemán Valdés (1946-1952), *un predominio de la ideología conservadora que motivó el definitivo cambio de rumbo en las estrategias y las formas de concebir y planear el proceso de desarrollo.*

Lograda la relativa paz y estabilidad sociopolítica y acelerada la intervención del sector público en el proceso económico, las políticas públicas esbozadas entre 1934 y 1946 privilegiaron, debido a la debilidad del empresariado mexicano, acelerar el crecimiento del sector industrial con la sustitución de importaciones y la adopción de estrategias reguladoras y proteccionistas; además de impulsar el crecimiento sólo de aquellas regiones socioeconómicas –como el centro del país y la Zona Metropolitana de la Ciudad de México– dotadas de una mayor fortaleza económica. Para darle forma a estos objetivos, se atrajeron flujos masivos de inversión extranjera y se expandió el gasto público sin acompañarse ello de un programa rector ni de instrumentos técnicamente eficaces para su programación y asignación.

La necesidad de diseñar nuevas políticas públicas para programar tanto el gasto público federal como la magnitud del ahorro interno, y conocer así las condiciones y alcances de los presupuestos gubernamentales, también fue motivada por la expansión de las empresas paraestatales y demás organismos descentralizados, supervisados y coordinados por la Comisión Nacional de Inversiones. Además, por vez primera, existieron las posibilidades de contraer créditos y atraer el financiamiento de organismos internacionales como el Banco Internacional de Reconstrucción y Fomento (BIRF) –nombre que en sus inicios tuvo el Grupo del Banco Mundial–, así como las exigencias y disposiciones impuestas por esta entidad para justificar y programar el destino y utilización de los préstamos. De este modo, analizando el Proyecto de Inversiones del Gobierno Federal y Dependencias Descentralizadas 1947-1952, la naturaleza de los documentos oficiales durante este sexenio radicó en la necesidad de diseñar *políticas públicas orientadas a la atracción de créditos internacionales.*

En estas circunstancias, la política pública referida denotó el primer esfuerzo del aparato de Estado mexicano para ejercer una programación de la inversión pública global y sectorial al estipular y jerarquizar las inversiones en infraestructura, los proyectos específicos y al establecer sus mecanismos de evaluación, así como su repercusión en los indicadores macroeconómicos más importantes (Banco de México, 1948). Se trató de un instrumento de programación para promocionar, continuar y profundizar el proceso de industrialización a través de las inversiones públicas

destinadas a la construcción de mayor infraestructura básica, especialmente en rubros como las comunicaciones y transportes (carreteras, puertos y ferrocarriles ) que absorbía el 31 % del presupuesto programado y que tenían como finalidad lograr la mayor integración del mercado interno, siguiendo la agricultura con el 23 % y los energéticos con un 15 % de la inversión prevista, en tanto sectores que apoyarían la expansión de la planta industrial. Así, se aspiró a plantear objetivos acordes con el eficiente aprovechamiento de los recursos materiales y con la dirección del proceso productivo (Ibidem); más aún, este documento oficial fue diseñado –a partir del inventario de la economía nacional– como un programa de recuperación económica.

Hacia 1952, México se enfrentó a la fuga de capitales y a la inestabilidad macroeconómica a raíz de las tendencias recesivas motivadas por la inflación y la devaluación; al tiempo que la pronunciada desigualdad en la distribución de la riqueza y el incremento de los precios afectó, aún más, a una estructura poblacional que mostraba altas tasas de crecimiento (consúltese Cárdenas, 1996:capítulo I; Ayala Espino, 2001:capítulo III). A la par de todo ello, las políticas públicas y los proyectos oficiales anteriores se caracterizaron por un diseño arbitrario y parcelado que no atacaba la raíz de los problemas. Estos factores fueron considerados en la hechura del Programa Nacional de Inversiones 1953-1958 (Comisión de Inversiones/Presidencia de la República, 1953), instrumento que tuvo como finalidad última –con base en la introducción de las cuentas nacionales– la procuración del orden y la disciplina en la programación y ejecución de las inversiones públicas, así como la coordinación del gasto de las entidades públicas, las empresas paraestatales y los organismos descentralizados. Se trató pues de una *estrategia para el ordenamiento de las inversiones públicas* en aras de materializar el incremento de su productividad, aprovechamiento, eficiencia y rendimiento a partir de un financiamiento no inflacionario. Es de destacar que varios de los diagnósticos de la economía mexicana difundidos por aquella época fueron realizados por la llamada Comisión Mixta en la que participaron técnicos y funcionarios del gobierno mexicano y del Banco Internacional de Reconstrucción y Fomento (véase, por ejemplo, Comisión Mixta, 1953).

La estructura y jerarquización de las inversiones expresada en este Programa se centró en el fomento industrial y agropecuario, las comunicaciones y transportes, la industria petrolera y la electrificación, y el beneficio social a través de la construcción de hospitales y escuelas. Se hacía un fuerte énfasis en la necesidad de impulsar un



amplio proceso de crecimiento económico como base para mejorar el nivel de vida de la población (con lo cual se asume el efecto de derrame o el "spill over" de la teoría convencional del desarrollo); para lograr esas metas cuantitativas sería importante aumentar la productividad de las inversiones. Se trató de una política expansionista que asumió la necesidad de señalar que una posible reducción del gasto público supondría un trastorno de este Programa con consustanciales efectos sobre el crecimiento económico; más aún, se estipuló que para mantener un destacado nivel de inversión pública, en caso de que el ahorro interno y los impuestos no fuesen suficientes, la emisión monetaria como fuente de financiamiento y el capital y ahorro del exterior – anteponiendo los créditos internacionales sobre la inversión extranjera directa –, serían una alternativa (Ibidem:658 y 659). Se trata de un documento oficial que se acercó a los planteamientos predominantes durante aquella época en la esfera de organismos internacionales como el Banco Mundial, inspirados en las llamadas teorías de la modernización (para un panorama general de estos enfoques véase Elguea, 1989).

El Programa Nacional de Inversiones 1953-1958 se ciñó a la necesidad de emprender una jerarquización, clasificación y procuración del orden de los gastos gubernamentales a realizar, más que al propósito de articular una estrategia de desarrollo acabada. Con este mecanismo de ordenamiento de las inversiones públicas se pretendía construir mayor infraestructura básica necesaria para profundizar la industrialización, así como incrementar el volumen de capital invertido en aras de estimular una expansión acelerada del crecimiento económico. Además, el Programa contribuyó a inducir importantes montos de inversión privada destinada a las actividades industriales. A todo ello se apegaron también legislaciones como la Ley de Fomento de Industrias Nuevas y Necesarias promulgada en 1955.

Aunque existieron altas tasas de crecimiento económico, 1958 fue un año signado por las convulsiones sociales como las protagonizadas por los movimientos de trabajadores que demandaron mejoras salariales, amplias prestaciones y una mayor participación en la toma de decisiones sindicales; mientras que en el plano macroeconómico se presentaron fenómenos como las espirales inflacionarias, la disminución de los flujos de inversión, el desequilibrio externo de la economía, la disminución de las reservas internacionales del banco central, la caída del dinamismo en las actividades industriales, el rezago del sector agrícola y la marginación de los campesinos, y los obstáculos para mantener y fomentar aceptables niveles de vida entre una población que tendía a urbanizarse aceleradamente y acentuaba las desigualdades

con el medio rural. Todo lo cual reducía las posibilidades de continuar impulsando un pujante crecimiento económico.

En el ámbito internacional, hacia finales de la década de los cincuenta, el escenario y la correlación de fuerzas cambió al suscitarse movimientos nacionalistas como el de la “Revolución Cubana”. Ante las estrategias fallidas de la política de contención de los Estados Unidos frente a la amenaza ideológica y militar representada por la Unión Soviética, el gobierno de aquel país adoptó una nueva política exterior y delineó, con el arribo de John F. Kennedy a la Casa Blanca, estrategias de apoyo para promover en América Latina objetivos de desarrollo socioeconómico, para lo cual se estipularon fondos iniciales de financiamiento por 500 millones de dólares destinados a programas para la procuración del bienestar social y la reforma agraria. Esta nueva orientación de la política exterior de los Estados Unidos y sus esfuerzos de Ayuda Oficial para el Desarrollo se complementaron con la fundación del Banco Interamericano de Desarrollo (BID) y se manifestaron de manera más desagregada en el programa de la “Alianza para el Progreso” presentado en Punta del Este (Uruguay) en agosto de 1961. Los objetivos estratégicos de este programa abarcaron rubros como el crecimiento económico, la tenencia y uso de la tierra, la diversificación del comercio exterior de la región, el fomento de la industrialización, la erradicación del analfabetismo, la estabilidad de precios, reformas fiscales, y el diseño –con la asistencia técnica del gobierno norteamericano– de planes de desarrollo para atraer los recursos de la “Alianza para el Progreso” y justificar su ejercicio (sintetizados en Ceceña Cervantes, 1983; Ortiz Mena, 1998).

En aras de responder a las estrategias de este esfuerzo de cooperación internacional, el gobierno mexicano diseñó una serie de documentos oficiales que esbozaron lineamientos para intentar construir un sistema de planeación. Sin embargo, ello no se materializó del todo, y a pesar del acelerado crecimiento económico con relativa estabilidad cambiaria y de precios, tendieron a perpetuarse vulnerabilidades y debilidades estructurales como la dependencia financiera del exterior, el aumento del endeudamiento público, la subordinación de las prioridades y necesidades del sector agropecuario al fomento de las actividades industriales que a mediano plazo derivó en la crisis y colapso del campo mexicano, así como la caída de la competitividad y productividad del aparato productivo a raíz del acentuando proteccionismo comercial (para mayores detalles véase Cárdenas, 1996:capítulo II; Ayala Espino, 2001). Entre

1958 y 1970, el aparato de Estado mantenía un relevante papel en el fomento del crecimiento económico; sin embargo, el mayor protagonismo y dinamismo en este proceso lo ejerció el capital extranjero. Si el principal impulsor del crecimiento económico era el empresariado extranjero y sus tendencias monopólicas, la relativa retracción del aparato de Estado en la economía, a través de la moderación de las finanzas e inversiones públicas, se justificó por la premisa de lograr mínimos equilibrios macroeconómicos al contener y controlar el nivel de los precios y el tipo de cambio.

Sin embargo, tanto la inversión extranjera directa y las empresas multinacionales monopólicas posicionadas en los sectores económicos más dinámicos, así como la deuda pública en aumento, fueron los dos pilares que sostuvieron la expansión del crecimiento económico con estabilidad de precios y, a la vez, fueron las dos principales contradicciones de la estrategia del llamado "desarrollo estabilizador"; periodo que de nueva cuenta finalizó con destacadas convulsiones sociales, ahora protagonizadas por la clase media y los estudiantes. De este modo, entre 1958 y 1970, como parte de la adopción de las políticas públicas revisadas, se concibió a *la vulnerabilidad estructural del mercado interno y la dependencia externa como motores de la expansión del crecimiento con estabilidad macroeconómica*.

Los esfuerzos de planeación realizados en estos doce años se orientaron a jerarquizar y programar la inversión pública, y a indicar, estimular y orientar las acciones de la iniciativa privada en el proceso económico.

De este modo, la concepción sobre el desarrollo que predominó en esta época se fundamentó en la estabilidad monetaria y de precios para impulsar el crecimiento económico y el bienestar social que, según se creía, derivaría de ello. Ahondando en estos argumentos, Ortiz Mena (1998) –testigo de primera mano al desempeñarse como Secretario de Hacienda durante estos doce años– argumentó que la estabilidad macroeconómica, particularmente la relacionada con el tipo de cambio, fue un requisito básico para el incremento de los salarios reales; que el bienestar social estaría en función de un crecimiento económico sostenido motivado por elevados niveles de ahorro e inversión, para lo cual era condición indispensable el abatimiento de la inflación; que el círculo virtuoso de este modelo económico se consumaría con la estabilidad de precios en tanto mecanismo para la formación de ahorro interno, al tiempo que generaría mínimas condiciones propicias para la inversión, derivándose de esta manera un mayor crecimiento de la economía y amplias oportunidades de empleo; esto es, el crecimiento económico sin inflación suponía sanear las finanzas públicas,

controlar estrictamente la expansión del circulante y el gasto público –en especial, de la inversión pública–, fortalecer la balanza de pagos a través de la promoción de exportaciones agrícolas y del turismo, y promover el sector financiero con el fin de contar con un mayor ahorro voluntario para evitar presiones sobre el nivel de los precios.

A decir de sus promotores, la estrategia del desarrollo estabilizador consistió básicamente en conjugar la generación de un creciente ahorro voluntario actuando sobre los factores económicos que lo condicionan, y la adecuada asignación de los recursos de inversión con el fin de reforzar los efectos estabilizadores de la expansión económica, y evitar así las tendencias cíclicas de la inflación y la devaluación (Ortiz Mena, 1969). Para el mismo ex Ministro de Hacienda, quien por cierto pronunció este discurso ante la Reunión Anual de la Junta de Gobernadores del BIRF y el FMI, el desarrollo económico fue concebido como un aumento sostenido del volumen de la producción por hombre ocupado; presuponiendo también un incremento de la dotación de capital que torne viable mejorar la productividad y el ingreso real de la fuerza de trabajo y mantener tasas adecuadas de utilidad.

Tomando en cuenta estas directrices generales, las políticas públicas diseñadas y adoptadas durante estos doce años fueron el Plan de Acción Inmediata 1962-1964 y el Programa de Desarrollo Económico y Social de México 1966-1970.

Dotado de una amplia pericia técnica que documentos anteriores del gobierno mexicano no mostraron, el Plan de Acción Inmediata 1962-1964 fue diseñado para acceder a los recursos internacionales presupuestados en los acuerdos de la “Alianza para el Progreso”. Como política pública elaborada por la Comisión Intersecretarial (integrada por la Secretaría de la Presidencia y la Secretaría de Hacienda y Crédito Público), este Plan puntualizó –por vez primera– las necesidades de inversión tanto del sector público (destinado este gasto estatal al fomento industrial y a obras de bienestar social) como del privado (inversiones en la construcción y la industria), desagregándola y especificándola por sectores económicos, además de que se enmarcó en proyecciones realizadas hasta el año de 1970; fue considerada también la relevancia de la orientación del ahorro interno y externo (Comisión Intersecretarial, 1962).

Aunque se presentaron altas tasas de crecimiento económico hacia finales de 1964, se alcanzó una diversificación del aparato productivo, se continuó con un tipo de cambio fijo, estable y con libre convertibilidad; aumentó la productividad de los

factores de la producción, se intervino en distintos sectores económicos, se adoptó un régimen de control de precios, se nacionalizaron industrias estratégicas, los salarios tendieron al alza en términos reales, y se adoptó una política comercial proteccionista no arancelaria, persistieron fenómenos como la inflación y sus tendencias al alza; el rezago del sector agropecuario respecto al dinamismo y crecimiento de la industria y el conjunto de la economía nacional; los desequilibrios regionales y los acentuados entre la ciudad y el campo; la desigual distribución de la riqueza nacional; la insuficiencia –a raíz de la reducida tasa de recaudación de impuestos– de recursos públicos para invertir en el proceso económico y en infraestructura social; y los crecientes desequilibrios en el sector externo.

Para responder a estos fenómenos adversos, se diseñó el Programa de Desarrollo Económico y Social de México 1966-1970. El contenido de este documento oficial estuvo dotado de pautas normativas e indicativas para las acciones de los sectores público y privado; esto es, estableció una serie de lineamientos y directrices generales para regular y orientar la inversión pública, al tiempo que estimuló con diversos incentivos la activa participación de la iniciativa privada en las decisiones propias del proceso económico y la canalización de inversiones hacia objetivos sectoriales (Comisión Intersecretarial, 1966:capítulo V). Se declaró que con estas orientaciones se buscaría alcanzar un equilibrio dinámico entre los dos sectores. Además, este documento oficial estipuló la necesidad de continuar y profundizar la política de industrialización con orientación nacionalista y selectiva en las importaciones de productos intermedios y de consumo, en tanto que la inversión extranjera directa sería canalizada hacia rubros –como la innovación tecnológica– donde las inversiones nacionales no fuesen suficientes; en aras de fortalecer esta estrategia de fomento industrial se destacó que prácticamente el 40 % de la inversión tanto pública como privada se destinó, durante aquellos años, al sector.

Sin embargo, hacia finales de la década de los sesenta, las vulnerabilidades y debilidades de la estrategia para el crecimiento con estabilidad de precios condujeron a la economía nacional a su límite al acentuarse la crisis del sector agrícola y las disparidades regionales, sectoriales y sociales, e incrementarse el déficit público, el déficit en cuenta corriente, el desequilibrio externo, la inflación, y la caída de la productividad del factor trabajo; por si fuera poco, la concentración del ingreso se radicalizó al perjudicarse los sectores populares y rurales y beneficiarse las clases medias urbanas. La misma estrategia de industrialización se orientó a la producción de

bienes de consumo duradero demandados por estratos sociales medios radicados en las grandes urbes, aún a costa de la caída del consumo entre las clases populares. El descontento social y la efervescencia estudiantil ante los limitados canales para la participación política, pese a la represión del gobierno y el ejército, no fueron sofocados del todo, por lo que desde el aparato de Estado se intentaron ciertos acercamientos con las clases medias y populares agraviadas y se incrementaron los recursos presupuestales canalizados a la educación superior, al tiempo que se prometió una reforma educativa. Ante incesantes presiones sociales y políticas que en no pocos casos se radicalizaron en guerrillas urbanas y demandaron la satisfacción de necesidades de la población, se reaccionó con políticas públicas expansionistas que utilizaron gasto público deficitario, financiado con emisión monetaria y/o endeudamiento externo excesivos, para la construcción de infraestructura básica, el ejercicio de políticas sociales y/o para canalizar recursos al sector paraestatal y sus empresas públicas. Este escenario nacional se agravó con la crisis estructural experimentada en la economía mundial y gestada tras el agotamiento del patrón de acumulación taylorista/fordista/keynesiano. Por si fuera poco, hacia principios de la década de los setenta, tendían a disminuir las exportaciones mexicanas y a incrementarse los precios de las importaciones como parte de la inflación internacional que afectó a sectores como el de alimentos, bienes de capital, productos metal-mecánicos y energéticos; ello agravó el déficit en cuenta corriente y aumentó el endeudamiento externo al tratar de financiarse dicho déficit.

Esta nueva orientación de la planeación iniciada a finales de 1970 con el gobierno encabezado por el Licenciado Luis Echeverría Álvarez se le denominó, oficialmente, “Desarrollo compartido”. Esta estrategia se inaugura intentando una transformación y modernización de la política tributaria con la finalidad de contener la evasión fiscal e imponer altos gravámenes a las empresas; aumentando el gasto social para impulsar la redistribución del ingreso; y erogando mayor gasto público para estimular el crecimiento económico (para mayores detalles véase Tello, 1993; Cárdenas, 1996:capítulo III; Ayala Espino, 2001). Estas medidas, a mediano plazo, redundaron en un mayor endeudamiento público.

Hacia 1970, la principal deficiencia estructural que enfrentó el aparato de Estado consistió en el debilitamiento del sector público al estancarse los ingresos tributarios, situación que limitó el gasto del gobierno federal, deterioró el ahorro público, incluyendo el de las empresas paraestatales; de allí que se acentuara la dependencia

financiera del gobierno con relación al crédito interno y externo durante la década de los setenta (Ibidem). Además, varios propósitos del gobierno se frustraron, a lo largo del sexenio, con el descontento e inconformidad de algunos grupos empresariales que se sintieron desplazados y agredidos con las reformas tributarias que se propusieron (véase Tello, 1993).

La estrategia del llamado “Desarrollo compartido” se fundamentó en dos documentos oficiales: el Programa de Inversión-Financiamiento del Sector Público Federal 1971-1976, el cual se orientó a racionalizar, mediante directrices de mediano plazo, el gasto público y a privilegiar la inversión en sectores como la industria, las comunicaciones y transportes y el bienestar social; y los Lineamientos para el Programa Nacional de Desarrollo Económico y Social 1974-1980, cuyo énfasis se colocó en el aumento de la eficiencia del aparato administrativo para la mejora de las funciones públicas, en la reorientación de la inversión pública hacia el campo, así como en la aceleración del crecimiento económico para enfrentar los desafíos que imponían fenómenos como el desempleo. Ambos programas asumieron a la inversión pública como el principal instrumento para estimular y orientar el proceso económico, esto es, el aumento constante del gasto público fue el punto central en la estrategia para impulsar el crecimiento de la demanda efectiva en el mercado (Secretaría de Hacienda y Crédito Público, Secretaría del Patrimonio Nacional y Secretaría de la Presidencia, 1973:88). Entre 1970 y 1976, el gasto público transitó del 26 al 39 % como proporción del PIB, en tanto que la inversión pública alcanzó el 10%.

Ante la intensa volatilidad financiera internacional, la fugas de capitales, la negación del empresariado para invertir y el estancamiento económico, la explosiva intervención del aparato de Estado en la economía –mayor expansión del sector público, de las empresas paraestatales (de 84 en 1970 se pasó a 845 compañías en 1976) y de los organismos descentralizados– se presentó como la opción más inmediata para reactivar el crecimiento económico. Sin embargo, las contradicciones de dicha intervención no se hicieron esperar y llegaron a un punto álgido con la devaluación de 1976. Esto es, el creciente desajuste de la economía mexicana que se intentó solucionar con mayor intervencionismo estatal en condiciones deficitarias y de endeudamiento externo (el cual alcanzó 19 600 millones de dólares) desembocaron en mayor inflación a partir de 1974, en una profundización del desequilibrio externo y en la histórica depreciación del peso frente al dólar al pasar de 12,50 pesos –después de 21 años de mantenerse fijo– a 15,69 por billete verde (para mayores detalles véase Tello, 1993; Cárdenas, 1996:capítulo III).

La sobrevaluación del peso, que se mantuvo a ultranza derivó en la masiva fuga de capitales especulativos y en déficit comerciales hacia mediados de los años setenta. Además, el sector industrial perdió productividad, se profundizó la importación de granos básicos, el aparato productivo tendió al desequilibrio, y aumentó el déficit en la balanza de pagos y en las finanzas públicas.

Así, en medio de la crisis económica precipitada en 1976 y después de asumir el poder con una enorme falta de legitimidad por la ausencia de un sistema de partidos en la contienda electoral, el gobierno presidido por el Licenciado José López Portillo y Pacheco prolonga el contradictorio intervencionismo estatal en la economía al descubrirse y explotarse importantes yacimientos petroleros en el sureste mexicano. El gasto público –financiado a través de deuda pública externa– ahora se canalizaría en su mayor parte a emprender una intensa explotación de estos recursos y a invertir en la capacidad instalada representada por Petróleos Mexicanos (PEMEX) para fomentar una mayor capacidad extractiva que permitiese exportar crudo a los mercados internacionales con el fin de obtener divisas aprovechando la creciente demanda y los altos precios de los energéticos (véase Cárdenas, 1996:capítulo III). La excesiva liquidez internacional amplió las posibilidades de crédito y diversificó a los acreedores, de tal manera que no sólo fueron organismos financieros internacionales como el Banco Mundial los que otorgaron préstamos. Todo ello supuso dejar atrás la disciplina fiscal en 1978 y financiar el crecimiento de la economía con los ingresos petroleros. Paralelamente a ello, se incentivó el endeudamiento externo para continuar ejerciendo la política proteccionista que benefició a la industria nacional y se fijó una política de topes salariales para atraer una mayor inversión extranjera.

Respecto al proceso de planeación, se sientan las bases y emprenden acciones pioneras para diseñar la estructuración y funcionamiento de un Sistema Nacional de Planeación que comprendió materias como la reforma de la administración pública y la profundización de la planeación global, sectorial y regional. El Plan Básico de Gobierno 1976-1982 –aunque no fue estrictamente un plan de gobierno sino mas bien una plataforma electoral del PRI, que sirvió de fundamento a las acciones gubernamentales ejercidas entre 1976 y 1982– y el Plan Global de Desarrollo 1980-1982 fueron los dos documentos oficiales esbozados durante este sexenio presidencial bajo el supuesto de que el sector público ejercería funciones de dirección, orientación, regulación, compensación y fomento de la actividad privada. Más aún, y a partir del análisis de los

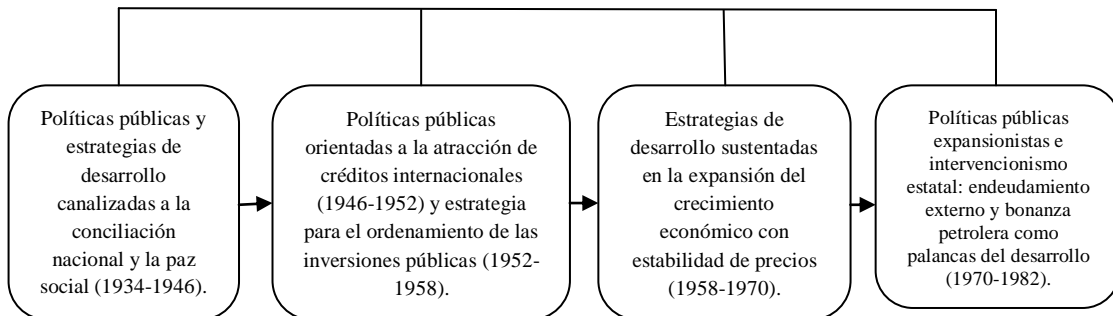


cuatro documentos generales esbozados entre 1970 y 1982 es posible notar el diseño y ejercicio de *políticas públicas expansionistas promotoras de un contradictorio intervencionismo estatal fundado en el gasto público deficitario*.

En estas circunstancias, la prolongación forzada del intervencionismo estatal asumió a la bonanza petrolera de la segunda mitad de la década de los setenta como palanca del crecimiento económico. Sin embargo, dos acontecimientos precipitaron esta frágil estrategia: el incremento de las tasas de interés del 6 al 20 % por parte de la Reserva Federal de Estados Unidos en 1981 –hecho que colocó a México en una espiral de creciente endeudamiento externo– y la caída de los precios internacionales del petróleo en 1982. Todo lo cual trastocó el perfil del aparato de Estado y muchas de sus funciones cruciales que desempeñó desde la década de los treinta.

**Diagrama 7.- El sentido de las políticas públicas inspiradas en la ideología del nacionalismo revolucionario (1914-1980) y en las estrategias preñadas de la concepción keynesiano/modernizadora del desarrollo (1950-1980).**

**El desarrollo como crecimiento económico: la construcción y organización de instituciones e infraestructura básica para el fomento de la industrialización.**



Elaboración propia.

## 5.2.- Las políticas deflacionarias y la expansión e integración global del capitalismo como nueva racionalidad de la planeación del desarrollo (1982-2012).

Como respuesta a la crisis estructural experimentada por el capitalismo, a inicios de la década de los ochenta, en los Estados Unidos e Inglaterra, se gesta e irradia –influido por el predominio de la teoría económica monetarista– el diseño y adopción de las políticas deflacionarias cuya finalidad radicó en contener, tras una contrarrevolución en el pensamiento y los esquemas de planeación, la recesión inflacionaria; por su parte, la Unión Soviética pretendía, a través de la *Perestroika*, reformar su sistema de planificación centralizada cada vez más anquilosado por las escasa generación y difusión de las innovaciones tecnológicas. Mientras que en América Latina y

particularmente en México, la *recesión inflacionaria* y la crisis estructural del capitalismo desarrollado y la ruptura de los Tratados de Bretton Woods, se manifestaron a través de la *crisis de la deuda*, en tanto acontecimiento que significó un radical punto de inflexión en las concepciones sobre el desarrollo y en los procesos de planeación e intervención del Estado.

Para explicar la génesis de la *crisis de la deuda* en México, resulta preciso recurrir a la interpretación esbozada por varios estudiosos del fenómeno (Cárdenas, 1996; Girón, 1991 y 1995; Correa, 1992 y 1998; Sánchez-Robles Rute, 1991; Gurría, 1993; Green, 1998; Estay Reino, 1996; Schatan, 1998; Osorio Paz, 1997), quienes identifican dos factores centrales que se entrelazaron: 1) la gestación de un excedente de liquidez en los mercados financieros internacionales provocado —en el contexto de la recesión inflacionaria— por la incapacidad de las economías desarrolladas para ejercer una mayor demanda de dinero y crédito, la combinación del incremento de la oferta monetaria en los Estados Unidos y del sistema de tipos de cambio flexibles, así como por la abundancia de petrodólares —a raíz del auge petrolero de 1973 y 1979— en la banca privada comercial internacional y su urgente reciclamiento como instrumentos de crédito, lo cual se complementó con las tasas de interés favorables estipuladas por la Reserva federal de los Estados Unidos durante la segunda mitad de la década de los setenta; y 2) las decisiones y acciones del gobierno mexicano que asumieron al endeudamiento externo como la principal fuente de financiamiento para la exploración y explotación de los recursos petroleros descubiertos por aquellos años, como palanca del crecimiento económico en su conjunto y como mecanismo para contrarrestar, vía la inversión y el gasto público deficitario, desajustes y desequilibrios de la economía nacional como la contracción de la inversión privada, las presiones inflacionarias, el aumento del desempleo, los límites en la expansión del mercado interno, el estancamiento de los ingresos fiscales, la sobrevaluación del peso y las consiguientes devaluaciones, los subsidios y el proteccionismo industrial, la desarticulación de las cadenas productivas al rezagarse cada vez más el campo, el fuerte incremento de la participación de la inversión pública en la formación bruta de capital, y el déficit en la cuenta corriente de la balanza de pagos.

En sus análisis, estos estudiosos argumentan que, en un primer momento, la abundancia internacional de créditos permitió acceder con relativa facilidad a ellos e, incluso, los acreedores internacionales —presionados por la rivalidad interbancaria—

concedieron préstamos de manera laxa y hasta negligente; y, más aún, los vastos recursos petroleros descubiertos en aquellos años le brindaron –al menos temporalmente– credibilidad, garantía y solvencia a México. Pero, hacia 1981, se suscita el encarecimiento de créditos y la contracción de la liquidez internacional; lo cual se acompañó de la urgente necesidad de los Estados Unidos de reducir y contener la inflación mediante una política deflacionaria que privilegió la reducción de la oferta monetaria mediante incrementos constantes en la tasa de interés interna. De ahí que las consecuencias internacionales de estas medidas de política económica no se hiciesen esperar: el servicio de la deuda de los países subdesarrollados se expuso a exigencias que desbordaron la capacidad de pago de sus gobiernos, pues multitud de créditos se contrataron a corto plazo y –en su mayoría– para pagar vencimientos de intereses.

Por si fuera poco, México acentuó su dependencia con relación al endeudamiento externo, puesto que para cumplir con el servicio de la deuda continuó contratando créditos en circunstancias cada vez más adversas y onerosas; además, hacia finales de 1981, el desplome de los precios internacionales del petróleo (de 36 dólares por barril en promedio, se descontaron de golpe cuatro dólares en los mercados internacionales) significó una pérdida de divisas provenientes de las exportaciones del energético y, como respuesta a ello, el gobierno mexicano recurrió a un mayor endeudamiento externo pero ahora en condiciones plenamente desfavorables por la escasez de los créditos, las altas tasas de interés y los plazos cortos a que se otorgaban (para mayores detalles véase Green, 1998). El aumento de la deuda (de los 35 mil millones de dólares alcanzados en 1976 se transitó a un monto de 87 mil millones de dólares en 1982) y lo gravoso de su servicio condujo a que el gobierno careciera de capacidad de pago, situación ésta que obligó a declarar y negociar una moratoria parcial en agosto de 1982 ante los mercados financieros internacionales; el mismo ejemplo lo siguieron otros países subdesarrollados como Argentina, Yugoslavia y Polonia. El panorama se complicó con el agotamiento de las reservas internacionales, y la fuga de capitales (que para 1982 alcanzó los 11 800 millones de dólares) y la concesión, por parte del Departamento del Tesoro de Estados Unidos, de un crédito por 1 000 millones de dólares a cargo de las futuras compras de hidrocarburos a precios por debajo del internacional. Esta situación de insolvencia crediticia supuso para la nueva administración federal que asumió el mando a finales de ese año, enfrentarse a compromisos y condicionamientos en el diseño y ejercicio de la política económica (por ejemplo, los recortes presupuestales drásticos y la consecuente austeridad fiscal que

fueron parte del acuerdo de servicio ampliado con el FMI), así como someterse a intensas presiones internacionales que la alejaron definitivamente de la ideología del *nacionalismo revolucionario* y de la concepción *keynesiano/modernizadora* que privilegiaron la articulación del mercado interno con base en la industrialización. Situación esta última que se generalizó en varias naciones latinoamericanas que, en medio de la crisis económica y el agotamiento del patrón de acumulación taylorista/fordista/keynesiano, se expusieron a la mayor gravitación de organismos internacionales como el Fondo Monetario Internacional, el Banco Mundial y el Banco Interamericano de Desarrollo, así como a la presión de intereses creados que promovieron las medidas del llamado *Consenso de Washington*.

**Cuadro 4. Directrices y estrategias que delinean la naturaleza de las concepciones sobre el desarrollo en las políticas públicas del México contemporáneo (1982-2012).**

<p><b>Política económica general:</b></p> <p>*Dos directrices ante la <i>crisis de la deuda</i>: 1) la estrategia para la reordenación económica y 2) la estrategia de cambio estructural (Poder Ejecutivo Federal, 1983).</p> <p>*Asumir a la economía mundial y los sistemas internacionales de producción integrada como la nueva racionalidad (1988-2012) (Poder Ejecutivo Federal, 1983, 1989, 1995, 2001 y 2007).</p> <p>*La procuración de la estabilidad macroeconómica a través de: la disciplina fiscal y evitar el financiamiento deficitario del gasto público; el equilibrio de la balanza de pagos; la estabilidad cambiaria; el crecimiento moderado de la oferta monetaria; y el abatimiento de la inflación (1982-2012) (Poder Ejecutivo Federal, 1983, 1989, 1995, 2001 y 2007).</p> <p>*El cumplimiento de las obligaciones relacionadas con el servicio de la deuda (1982-2012) (Poder Ejecutivo Federal, 1983, 1989, 1995, 2001 y 2007).</p> <p>*La reconstrucción de las reservas internacionales (1982-2009).</p> <p>*La fusión, desregulación, descentralización, desincorporación y privatización de empresas públicas (1982-2012) (Poder Ejecutivo Federal, 1983, 1989 y 1995).</p> <p>*La apertura de la economía nacional –especialmente en ámbitos como el comercio internacional y los mercados bancario y financiero– a través de la firma y el ingreso de México a tratados y acuerdos comerciales, y de la remoción de barreras proteccionistas y la redefinición de aranceles (1986-2012).</p> <p>*Una estrategia que reconozca a cabalidad los pasivos de largo plazo; promueva el fortalecimiento del círculo virtuoso ahorro-inversión; impulse un sector financiero sólido y un mercado de valores eficiente; y reactive la banca de desarrollo y estimule a la banca comercial para que retome su función de oferente de créditos (Poder Ejecutivo Federal, 2001).</p> <p>*Que la intervención del aparato de Estado no estorbe sino que canalice la acción pública a la generación de condiciones necesarias para el despliegue del sector privado (Poder Ejecutivo Federal, 2001).</p> <p><b>Política de financiamiento:</b></p> <p>*Ampliar la disponibilidad de recursos para la inversión productiva a través de fuentes como el mayor ahorro interno público y privado; la mejora de los términos de intercambio del país; la reducción de las transferencias netas de recursos reales al exterior; y la promoción de la inversión extranjera directa (Poder Ejecutivo Federal, 1989).</p> <p>*El ahorro interno como base para el financiamiento del desarrollo, lo cual implica asignar un papel complementario al ahorro externo; emprender una reforma tributaria para fortalecer el ahorro privado y promover la inversión y la actividad productiva; y mantener finanzas públicas sanas para consolidar el ahorro público. Para fortalecer los mecanismos de financiamiento del sistema de seguridad social se emprenderá la individualización y acumulación en cuentas personales de las contribuciones para el retiro y la vivienda. El concepto de finanzas públicas sanas, a través de la racionalización del gasto corriente y de la no recurrencia al financiamiento inflacionario, abarcó también contingencias presupuestales como el desequilibrio financiero en el sistema de seguridad social, la reestructuración de la cartera crediticia de la banca, y los ineficientes e insuficientes resultados en obras de infraestructura carretera concesionada (Poder Ejecutivo Federal, 1995).</p> <p>*Apoyar el autoempleo mediante el desarrollo de proyectos productivos y la dotación de sistemas de financiamiento y mecanismos de asesoría, esto es, que se implementen programas de microfinanciamiento y crédito para los microempresarios y trabajadores por cuenta propia (Poder Ejecutivo Federal, 2001 y 2007).</p> <p>*Robustecer el sistema financiero con la finalidad de canalizar recursos a proyectos innovadores y reducir los costos de transacción entre los agentes económicos (Poder Ejecutivo Federal, 2007).</p> <p><b>Política agraria:</b></p> <p>*La seguridad y el respeto a la tenencia de la tierra a través de la certeza jurídica (Poder Ejecutivo Federal, 1989, 1995, 2001).</p> <p><b>Política industrial:</b></p> <p>*El fomento de la industrialización orientada a la exportación de manufacturas maquiladas (1988-2012) (Poder Ejecutivo Federal, 1983, 1989, 1995, 2001 y 2007).</p> <p><b>Política para el comercio exterior:</b></p>
---

\*Eficientizar la inserción y participación de México en la economía internacional mediante el mejor aprovechamiento de las ventajas relativas del aparato productivo nacional y la apertura de la economía a la competencia exterior y su orientación hacia el fomento de las exportaciones no petroleras (Poder Ejecutivo Federal, 1989, 1995, 2001 y 2007).

\*Fomentar intensas relaciones con el resto del mundo mediante el comercio, la inversión y la transferencia de tecnología; esto es, se buscaría promover, posicionar e incrementar las exportaciones en los mercados internacionales; propiciar una menor dispersión arancelaria y de la protección efectiva en general, entre sectores, ramas y actividades productivas; afianzar la apertura comercial de México; y suscribir nuevos tratados y acuerdos comerciales con otros países (Poder Ejecutivo Federal, 1995).

\*Aprovechar mejor la red de tratados de libre comercio y las ventajas asociadas a la apertura comercial para fortalecer las capacidades económicas y comerciales de México (Poder Ejecutivo Federal, 2007).

#### **Política de fomento de la inversión privada:**

\*La gestión de la inversión privada –en especial de la inversión extranjera directa–, de tal forma que se erija en motor del desarrollo industrial y el crecimiento económico (1988-2012) (Poder Ejecutivo Federal, 1989, 1995, 2001 y 2007).

\*La promoción de la participación del empresariado privado en la construcción y modernización de la infraestructura a través de la figura de la concesión, destacando la construcción de nuevas autopistas, así como la privatización del sistema ferroviario, la actividad portuaria e infraestructura aeroportuaria, en la generación de energía eléctrica, en la industria petroquímica y en la de gas natural (1988-2012) (Poder Ejecutivo Federal, 1989, 1995, 2001 y 2007).

\*La construcción de obra pública con financiamiento privado (1988-2012) (Poder Ejecutivo Federal, 1989, 1995, 2001).

#### **Política de inversión extranjera:**

\*La promoción de un flujo de inversión extranjera mediante la desregulación local (Poder Ejecutivo Federal, 1989).

#### **Política turística:**

\*La modernización del turismo como fuente de divisas (Poder Ejecutivo Federal, 1989).

\*Hacer del turismo una prioridad nacional para generar inversiones, empleos y combatir la pobreza, en las zonas con atractivos turísticos competitivos; así como mejorar la competitividad y diversificación de la oferta turística nacional, garantizando un desarrollo sustentable y el ordenamiento territorial integral (Poder Ejecutivo Federal, 2007).

#### **Política para las reformas institucionales:**

\*La redefinición y adecuación de la regulación económica (1988-2012).

\*La reforma de las instituciones para brindarle viabilidad al proceso económico, destacando ámbitos como: el adelgazamiento y eficiencia de la administración pública, la procuración de justicia, el mejoramiento del entorno legal y normativo –flexibilización de los mercados laborales y establecimiento de condiciones propicias para la inversión privada–, combate a la corrupción, y el respeto a los derechos de propiedad para que los actores económicos cuenten con incentivos para emprender e invertir (1988-2012) (Poder Ejecutivo Federal, 1989, 1995, 2001 y 2007).

\*Profundizar en la reforma del gobierno, la modernización de la administración pública y en una rendición de cuentas (Poder Ejecutivo Federal, 1983, 1989, 1995, 2001 y 2007).

\*Desregular y fomentar la competencia interna y externa de tal forma que la normatividad no sea controladora y obstructora sino promotora de la actividad de los particulares. Se promoverán las reformas legales e institucionales requeridas para asegurar la vigencia del estado de derecho en lo referente a la propiedad, protección al patrimonio, solución de las controversias mercantiles, y seguridad jurídica ante abusos de autoridad (Poder Ejecutivo Federal, 1995).

\*Brindar seguridad jurídica y certidumbre a la inversión productiva directa, nacional y extranjera (Poder Ejecutivo Federal, 1995, 2001 y 2007).

\*Eliminar las restricciones legales y estructurales de la economía para que el empresariado privado despliegue un proceso creativo (Poder Ejecutivo Federal, 1995).

\*Consolidar e impulsar el marco institucional y la mejora regulatoria que simplifique la carga administrativa de las empresas; y brindar seguridad jurídica a las transacciones e inversiones (Poder Ejecutivo Federal, 1995).

\*Fortalecer la protección de los derechos de propiedad, el gobierno corporativo y reducir los costos de transacción que encarecen e inhiben la expansión de los mercados financieros (Poder Ejecutivo Federal, 2007).

#### **Política social:**

\*Una política social orientada a la erradicación de la pobreza extrema mediante acciones focalizadas y selectivas respecto a la asignación de subsidios y ejercicio del gasto social, elevando sus rendimientos con la participación, colaboración y corresponsabilidad de las poblaciones beneficiadas. Así, el Programa Nacional de Solidaridad se basó en coordinar esfuerzos entre los tres niveles de gobierno y en concertar con los grupos sociales marginados tanto urbanos como rurales e indígenas, con relación a áreas prioritarias (Poder Ejecutivo Federal, 1989).

\*Incentivar la redistribución de la riqueza a través de la adopción de acciones focalizadas y selectivas con relación a la asignación de subsidios y a la inversión del gasto social (1988-2012) (Poder Ejecutivo Federal, 1989, 1995, 2001 y 2007).

\*Generar capacidades a través de una mayor cobertura educativa y en sanidad, con el fin de que los individuos logren bastarse a sí mismos (1994-2012) (Poder Ejecutivo Federal, 1995, 2001 y 2007).

\*La adopción de políticas sociales que privilegien el refuerzo de la cohesión social, la formación de capital social y la atención focalizada de la pobreza extrema –definida como la incapacidad del individuo para generar, de manera permanente, el ingreso que le permita satisfacer sus necesidades básicas– mediante la transferencia de recursos monetarios y la provisión de servicios básicos a los grupos marginados y vulnerables con base en la ampliación de sus capacidades en el marco de un nuevo asistencialismo (1997-2012) (Poder Ejecutivo Federal, 1995, 2001 y 2007).

\*La apertura a la participación ciudadana, la promoción a la corresponsabilidad entre el gobierno, sus tres niveles y la sociedad, y el estímulo a la presencia de Organizaciones No Gubernamentales en el fomento del bienestar social (1988-2012) (Poder Ejecutivo Federal, 1989, 1995, 2001 y 2007).

\*La política social como mecanismo para corregir las imperfecciones del mercado (Poder Ejecutivo Federal, 1995). La educación como base de la estrategia de desarrollo social para construir capacidades en los individuos y oportunidades de superación para amplios sectores de la población, con criterios de equidad, orientado a reducir la pobreza y desigualdades extremas, así como las inequidades de género y étnicas (Poder Ejecutivo Federal, 2001).

\*La integración de los indígenas al proceso de desarrollo respetando su cultura, y de los grupos vulnerables como los jóvenes, los trabajadores migrantes, la población discapacitada y los ciudadanos de la tercera edad (Poder Ejecutivo

Federal, 1995, 2001 y 2007).

\*La participación del sector privado en las fuentes adicionales de financiamiento de la educación, en especial de la media superior y superior, así como de la investigación científica, el desarrollo tecnológico, y en las actividades artísticas y culturales (Poder Ejecutivo Federal, 1995).

\*La reducción de la presencia del Estado en aspectos y áreas donde las Organizaciones No Gubernamentales pueden tener una contribución efectiva y apoyar en los esfuerzos de coinversión social (Poder Ejecutivo Federal, 2001 y 2007).

#### **Política para el desarrollo urbano y regional:**

\*Fortalecer las ciudades medias y pequeñas como polos de atracción poblacional y de las corrientes migratorias (Poder Ejecutivo Federal, 1989 y 1995). Articular las localidades rurales al sistema urbano nacional que tiende a interrelacionarse con la economía mundial (Poder Ejecutivo Federal, 2001).

\*Fortalecer al municipio e impulsar un desarrollo regional y urbano congruente con la distribución territorial de los recursos mediante la descentralización de las decisiones y la desconcentración de la actividad económica (Poder Ejecutivo Federal, 1989).

\*Impulsar un nuevo federalismo para fortalecer a los estados y municipios a través de la desconcentración de funciones, responsabilidades, programas y recursos públicos; para fomentar la descentralización y el desarrollo regional (Poder Ejecutivo Federal, 1995, 2001 y 2007).

\*Emprender una intervención selectiva y temporal del Estado en este proceso; superar las desigualdades entre regiones y promover la coordinación de proyectos a través de las mesorregiones; impulsar el fortalecimiento económico intrarregional de vastos territorios; y dinamizar la estructura económica de las regiones y su integración con el resto del país y con el mundo (Poder Ejecutivo Federal, 2001 y 2007).

\*Considerar la dimensión espacial y las características particulares de cada región en el diseño de programas y políticas públicas (Poder Ejecutivo Federal, 2007).

#### **Política para la racionalización y eficiencia del sector público:**

\*Emprender cambios en las empresas paraestatales del sector energético, tales como el estímulo a la participación privada en la generación de energía eléctrica, así como en la conducción, transporte, distribución y comercialización del gas natural, además de fomentar la competencia del sector privado en PEMEX (Poder Ejecutivo Federal, 1995, 2001 y 2007).

#### **Política laboral:**

\*Elevar la productividad de la fuerza de trabajo con una reforma laboral que elimine las rigideces, y una vinculación sistemática entre la planta productiva y la comunidad educativa (Poder Ejecutivo Federal, 1995, 2001 y 2007).

#### **Política energética:**

\*Revisar el marco jurídico con la finalidad de mejorar el sector energético y se fortalezca a PEMEX mediante el fomento de la competencia en áreas que ameriten inversión complementaria (Poder Ejecutivo Federal, 2007).

#### **Política tecnológica:**

\*Inducir al sector privado a realizar un mayor esfuerzo tecnológico; asimilar y utilizar el creciente acervo mundial de conocimiento tecnológico; y que en estos rubros el gobierno asuma su papel catalizador en áreas donde el mercado no existe o funciona insatisfactoriamente (Poder Ejecutivo Federal, 1995, 2001 y 2007).

#### **Políticas sectoriales:**

\*Adoptar una política industrial que enfatice la promoción de las micro, pequeñas y medianas empresas –en especial de aquellas que cuentan con potencial exportador–; una política de promoción turística que facilite, desregule y simplifique la normatividad; y una política agropecuaria que procure una certidumbre jurídica de la propiedad y otorgue apoyos directos a través del PROCAMPO (Poder Ejecutivo Federal, 1995, 2001 y 2007).

#### **Política interior:**

\*Emprender y profundizar la democratización del sistema político mexicano (1988-2012).

\*Emprender reformas para mejorar los procesos electorales haciéndolos más transparentes y fortalecer el sistema de partidos y su financiamiento (Poder Ejecutivo Federal, 1989, 1995, 2001 y 2007).

\*Construir un presidencialismo acotado que impulse una nueva relación entre los poderes de la unión y se sujete al control de éstos (Poder Ejecutivo Federal, 1995).

\*Aspirar a una gobernabilidad democrática que además de los actores políticos tradicionales reconozca la participación de la sociedad y las organizaciones civiles en las políticas públicas, y que abunde el fortalecimiento de dicho precepto en la construcción de una agenda nacional sobre las grandes prioridades del país (Poder Ejecutivo Federal, 1995, 2001 y 2007).

\*Como prioridad esencial se asume la necesidad de recuperar la fortaleza del Estado y la seguridad en la convivencia social mediante el combate frontal al narcotráfico y otras expresiones del crimen organizado. Se dice que ello supone aplicar la fuerza del Estado para recuperar los espacios secuestrados por las bandas de narcotraficantes y otras organizaciones delictivas, así como desarticular las cadenas a través de la destrucción de los nodos de creación de valor y la promoción de la cooperación internacional para combatir la delincuencia organizada (Poder Ejecutivo Federal, 2007).

#### **Innovaciones en materia de planeación:**

\*La consideración de las implicaciones ambientales, culturales y de género en la planeación del proceso de desarrollo (1988-2012) (Poder Ejecutivo Federal, 1989, 1995, 2001 y 2007).

#### **Política para el desarrollo sustentable:**

\*Armonizar el crecimiento económico con el restablecimiento de la calidad del medio ambiente, y la conservación y aprovechamiento racional de los recursos naturales; así como incorporar la evaluación del impacto ambiental dentro de las políticas públicas (Poder Ejecutivo Federal, 1989, 1995, 2001 y 2007).

#### **Política de género:**

\*Eliminar cualquier discriminación por motivos de género y garantizar la igualdad de oportunidades para que las mujeres y los hombres alcancen su pleno desarrollo y ejerzan sus derechos por igual (Poder Ejecutivo Federal, 2001 y 2007).

\*Construir políticas públicas con perspectiva de género de manera transversal en toda la Administración Pública Federal y en los gobiernos estatales y municipales (Poder Ejecutivo Federal, 2007).

Observadas las directrices expresas en el cuadro anterior, desde hace tres décadas – aunque con mayor determinación a partir de 1988–, resulta posible argumentar que las estrategias y acciones de gobierno analizadas en los documentos oficiales revisados se orientan a generar las condiciones para la integración actualizada de la economía nacional en los mercados internacionales bajo la premisa –también oficial– de que solo ello garantiza un crecimiento económico sostenido. Estas políticas públicas adoptadas desde 1982 muestran un rasgo compartido que consiste en asumir que la reestructuración económica y gubernamental, en tanto condiciones indispensables para gestar la mencionada integración de México en los circuitos económicos mundiales, se realizaría a través de estrategias macroeconómicas de estabilización que procuren la disciplina monetaria y el manejo moderado y no deficitario del gasto público, la contención y abatimiento de la inflación, el restablecimiento de niveles adecuados de reservas internacionales, la redefinición y adecuación de la regulación económica, la apertura comercial, la atracción de inversión extranjera directa como mecanismo para el financiamiento del crecimiento económico, la renegociación de la deuda externa y la reorientación del presupuesto para satisfacer las necesidades del servicio de la misma, la desincorporación y privatización de empresas públicas, y en un sentido más amplio, la apuesta por redefinir las funciones del aparato de Estado en tanto agente económico en ámbitos como la orientación, regulación y promoción del crecimiento de la economía y la procuración de la redistribución de la riqueza.

Respecto a las estrategias para la procuración del mejoramiento de la calidad de vida de la población, desde el diseño y ejercicio del Programa Nacional de Solidaridad (PRONASOL) en 1988, las políticas sociales instrumentadas por el gobierno federal representan una nueva forma histórica de redistribución de la riqueza, puesto que de la tutela estatal sobre los derechos de los sectores populares y sociales mayoritarios y de los subsidios masivos al consumo y los precios de garantía en bienes y servicios básicos, se transitó a una redistribución del ingreso que privilegia la atención a la pobreza extrema mediante la provisión focalizada y selectiva de una asistencia social de nuevo cuño. Esto es, la forma histórica que adquiere la redistribución de la riqueza como función del sector público consiste en estimular la formación de capacidades – enfoque éste introducido por Amartya Sen (1996 y 2000)– en los grupos sociales marginados mediante la transferencia de recursos monetarios y el acceso a los servicios de salud y educación con el objetivo de que los individuos sean autosuficientes y

asuman la corresponsabilidad –vía la formación y acumulación de capital social– en materia de bienestar.

Aunque los enfoques y las temáticas referidos en las políticas públicas de las últimas décadas, se tornan complejos, se diversifican y adquieren nuevas connotaciones para la comprensión y atención –al menos en los documentos consultados– de fenómenos como los desequilibrios medioambientales, las problemáticas de género, la reordenación del territorio y el sistema de ciudades, el fortalecimiento de los municipios, el combate a la pobreza, la mejora y eficiencia de los entramados institucionales, y la democratización y apertura del sistema político mexicano; lo que se presenta es una desarticulación y subordinación de dichos procesos a las políticas deflacionarias que privilegian las estrategias de estabilización, privatización, redefinición de la regulación económica y apertura de la economía nacional. En el mejor de los casos, merecen una referencia tangencial, marginal o son asumidas con carácter complementario o como meros matices de la política económica. Ello a pesar de que las nuevas concepciones sobre el desarrollo expresadas en las políticas públicas mexicanas enfatizan las interconexiones entre los distintos ámbitos de dicho proceso; esto es, se le otorga relevancia, al menos en el papel, a las complementariedades entre las dimensiones económico/materiales del desarrollo, las relaciones políticas y la democratización del sistema político, la dimensión ambiental y múltiples facetas del desarrollo social. Estas interconexiones son observadas y sugeridas también en los planteamientos y directrices de política de organismos internacionales como el Banco Mundial y varias dependencias del Sistema de la Organización de las Naciones Unidas como el PNUD.

Las concepciones sobre el desarrollo expuestas en las políticas públicas mexicanas adoptadas desde 1982, remiten a una reestructuración de las funciones esenciales del aparato de Estado que se traduce en el fortalecimiento del empresariado privado –sobre todo del extranjero– y en la emergencia de nuevos actores y agentes socioeconómicos –los partidos políticos de oposición, los liderazgos y caudillismos locales/regionales, los medios masivos de difusión, las asociaciones eclesiásticas, las Organizaciones No Gubernamentales, las organizaciones criminales, entre otros– que se reparten el poder fáctico y el ejercicio de leyes no escritas detentados en el pasado por el presidencialismo autoritario y el partido *cuasi oficial*.



Las variadas concepciones sobre el desarrollo expresadas en las políticas públicas, se crean y esbozan para responder a las necesidades de estructuración de las condiciones que *promuevan y faciliten* los procesos de acumulación y valorización del capital, en especial de aquel ligado a la inversión extranjera y los mercados financieros. Las políticas públicas mexicanas pretenden también, al esbozar amplias dosis de retórica, generar la legitimidad del régimen político mediante un discurso que apela a la democratización y al mejoramiento de las condiciones de vida de la población. En ellas también se señala que para su diseño y ejercicio resulta relevante la participación de diversos actores y agentes sociales; tal es el caso de las Organizaciones No Gubernamentales en materia de política social, y en concreto desde el año 2001, se considera importante la formación y estímulo de comunidades gestoras de su propio desarrollo en aras de fortalecer su cohesión y capital sociales y bajo el supuesto de que el sector público no genera desarrollo sino que sólo lo promueve, orienta y potencia.

Más aún, en los documentos oficiales de las últimas décadas, se asigna un papel relevante al mercado en la medida que se considera un mecanismo adecuado para la asignación óptima de recursos, el incremento de la producción y el empleo, la corrección –casi automática– de los desequilibrios económicos, la canalización de la inversión productiva, y la detonación del crecimiento económico y el bienestar social. Los actores y agentes económicos privados, dentro de esta concepción, adquieren un papel fundamental en la estructuración de los mercados al argumentarse que las intervenciones estatales en el proceso económico pueden generar distorsiones y desincentivar su iniciativa y creatividad.

Esta redefinición de las funciones estatales en el proceso económico y en la dialéctica desarrollo/subdesarrollo que es expresada en las políticas públicas mexicanas, si bien no implica su desaparición absoluta, supone una intervención selectiva, errática y débil de sus instituciones y actores que trastocan las tradicionales funciones de agente económico, rector, planificador y promotor activo del desarrollo, desplegadas abiertamente hasta inicios de la década de los ochenta. Se trata de perfeccionar una vocación geoeconómica y geopolítica para insertar a México en la dinámica de la expansión e integración global del capitalismo en condiciones de legitimidad y relativa estabilidad social y política.

A las políticas públicas –especialmente las que forman parte de la agenda económica– promovidas y adoptadas en México durante los últimos cinco sexenios presidenciales es posible categorizarlas como políticas deflacionarias. Con esta

categoría nos referimos a estrategias de política económica estrechamente vinculadas al resto de los instrumentos de decisión y acción del sector público –políticas sociales, políticas sectoriales, etc.– cuya vocación consiste en contener la inflación y promover la estabilidad macroeconómica aún a costa y en detrimento del crecimiento económico y de una mayor generación de empleo. Son estrategias que derivaron en el estancamiento de la economía, el predominio de la iniciativa privada, el desmantelamiento del aparato productivo nacional al procurar la orientación hacia el mercado internacional como condición necesaria, y en la conversión de la inversión productiva en especulativa (sobre los efectos negativos de las políticas deflacionarias véase Cárdenas, 1996; Calva, 1999 y 2000; Guillén Romo, 2000). En suma, son políticas que privilegian el estancamiento estabilizador y que se tornan insuficientes –aún con el despliegue de la política social que ofrece atención focalizada a los pobres– para crear mínimas condiciones orientadas a la mejora de la calidad de vida de la población.

La planeación del desarrollo evidenciada en dichas políticas públicas se realiza desde un enfoque fundamentalmente sectorial, obviando y en muchos casos no incorporando las consideraciones y dimensiones territoriales, espaciales o regionales del desarrollo. Son esfuerzos que también se limitan a una visión temporal de corto y mediano plazos acorde con los relevos sexenales y la ausencia de un proyecto de nación que identifique y articule a la mayoría de la población y a las élites políticas. Más aun, las variadas dimensiones de la política económica y la política social se encuentran desarticuladas, fungiendo muchas veces la segunda como un mecanismo compensador de los efectos y desequilibrios sociales negativos derivados del diseño, programación y aplicación dogmáticas de la primera.

A partir de estas consideraciones generales relativas a las políticas públicas y de las circunstancias nacionales e internacionales que inciden en ellas, es posible también desentrañar el sentido, la naturaleza, los matices y puntos de inflexión que caracterizan a las estrategias observadas en los documentos oficiales sintetizados en el cuadro 4; y trascender con ello categorizaciones inadecuadas como la de neo-liberalismo o capitalismo salvaje que remiten a generalizaciones e imprecisiones conceptuales sobre las políticas económicas adoptadas en América Latina durante las últimas tres décadas.

Puntualmente, comenzamos con el Plan Nacional de Desarrollo 1983-1988 (Poder Ejecutivo Federal, 1983); documento que se diseñó para reaccionar desde el aparato de Estado a fenómenos macroeconómicos como la incontenible inflación que

alcanzó en 1982 un 92,6 %; el agujero generado con el déficit del sector público y el rezago del precio de los bienes y servicios ofertados desde este ámbito; el incremento desbordado de la deuda externa y la suspensión de pagos declarada ante los acreedores internacionales; la crisis de desempleo y la precarización de las condiciones laborales; la contracción de la economía —especialmente la producción agrícola, en la industria manufacturera y la construcción—; la acelerada caída del ingreso nacional y la disminución de los recursos para financiar la inversión; la constante contracción del mercado externo; la desintermediación financiera; y las tensiones y diferencias suscitadas entre el gobierno y la iniciativa privada tras la expropiación y nacionalización bancaria (para mayores detalles consúltese Cárdenas, 1996: capítulo IV). Ante estos acontecimientos que cimbraron la estructura socioeconómica mexicana, el gobierno federal reaccionó con las estrategias para la ordenación económica y el cambio estructural en aras de abatir la inflación, procurar la recuperación de la economía y solventar el servicio de la deuda.

Quienes echaron a andar, en el ámbito de la política pública, esta actualizada racionalidad de las decisiones públicas con la cual se concibió al *desarrollo como ajuste y cambio estructural de la economía nacional*, fue una nueva élite de la clase política gobernante que si bien ejercía influencia desde los últimos años de la década de los setenta, se fortalece desde finales de 1982 al encabezar los cargos y las carteras públicas estratégicas. Esta nueva élite dirigente, educada en las escuelas de ciencias económicas anglosajonas que difundían los enfoques monetaristas y el modelo de la economía neoclásica en general, se distancia del discurso propio del *nacionalismo revolucionario* y del sentido de las políticas expansionistas deficitarias para adoptar las estrategias deflacionarias que privilegiaron la contención y reducción de la creciente inflación aún a costa del crecimiento de la economía y el pleno empleo; la austeridad de las finanzas públicas y la retracción de las funciones e intervenciones económicas del sector público; así como estrategias que privilegiaran la inserción actualizada de México en la economía internacional a través del fomento de las exportaciones manufactureras y de los insumos maquilados. Además, poco a poco, esta élite gobernante mostró relaciones muy estrechas con el funcionariado de organismos financieros internacionales como el Banco Mundial y se comprometió fervorosamente con la ideología del *fundamentalismo de mercado*, apoyándose —por supuesto— en la vieja estructura corporativa y clientelar del partido *cuasi oficial*, al tiempo que sistemáticamente la erosionaban desde el interior del sistema político para dar paso a un sector público que no friccionara el despliegue

del sistema de la manufactura flexible que por aquel entonces comenzó a implantarse en México.

Para financiar estas nuevas modalidades y estrategias de política económica y ante la carencia de créditos internacionales, entre 1983 y 1988 se recurrió al crédito interno y a la venta y privatización de empresas paraestatales.

Como parte del llamado Sistema Nacional de Planeación Democrática inaugurado en 1983, el Plan Nacional de Desarrollo 1983-1988 fue el primer documento oficial que se desprende de dicho Sistema para delinear –con miras al mediano plazo– los alcances del sector público y sus acciones globales, sectoriales, regionales e institucionales; todo lo cual se cimentó en dos estrategias complementarias e interdependientes como lo fue la mencionada reordenación económica y el cambio estructural, cuyas manifestaciones y efectos se proyectaron más allá de los años considerados por el Plan. Aunque estas estrategias económicas fueron la prioridad en dicho documento, también fue tomada en cuenta la necesidad de esbozar una política social que se orientó a combatir el rezago social y la pobreza atendiendo a los grupos sociales más desprotegidos, así como estrategias para el reordenamiento urbano, la inclusión en los esquemas de planeación de los costos del deterioro ambiental, los problemas étnicos, y la búsqueda de fuentes alternativas de financiamiento para la educación. No menos importante fue la consideración de la necesidad de fortalecer el municipio y su papel medular en el proceso de planeación.

En un contexto de crisis macroeconómica aguda, el saneamiento de las finanzas públicas, la procuración de la austeridad fiscal y el cumplimiento del servicio de la deuda, fueron condiciones indispensables para adoptar las nuevas estrategias y modalidades de intervención del sector público; incluso en aras de lograr esa disciplina macroeconómica fue una prioridad el iniciar la simplificación de la estructura y organización administrativa del sector público con miras a alcanzar la racionalización de la burocracia. En el caso de la administración pública paraestatal, el logro de su eficiencia se impulsaría con criterios de adquisición, fusión, liquidación o venta de empresas públicas (Ibidem:288-293); de tal modo que la privatización y achicamiento del sector público, después de varias décadas de intervención estatal directa en el proceso económico, se esbozaron como posibilidades reales en un documento oficial.

Tras analizar el Plan Nacional de Desarrollo 1983-1988 y su correspondencia con un nuevo contexto económico internacional signado por la adversidad, es posible

argumentar que, a lo largo de este sexenio gubernamental, se respondió a la generalizada crisis económica con *el inicio de las políticas públicas de ajuste y cambio estructural de la economía en condiciones de austeridad fiscal y retracción estatal*.

Sin embargo, para el año de 1987, las respuestas del aparato de Estado ante el deterioro y la agudización de la crisis de la economía mexicana no rindieron los frutos deseados por la nueva élite gobernante; más aún, las pretensiones de reducir los desequilibrios gubernamentales tampoco fueron compensadas, y el déficit, que si bien disminuyó, ya para ese año se situó en los mismos niveles de 1982. Entre 1983 y 1987, el PIB creció en términos reales 0,03 %, en tanto que el producto per cápita lo hizo en 1,9 %; la inflación que fue cercana al 100 % en 1982 llegó a 131,8 % en 1987, mientras que la deuda externa alcanzó los 104 470 millones de dólares en este último año a pesar de que entre 1983 y 1987 se transfirieron al exterior 53 601 millones de dólares (7 % del PIB), al tiempo que también se deterioraron en aquellos años los términos de intercambio de México con el mundo (véase Cárdenas, 1996:capítulo IV; Calva, 2000; y anexo I). De hecho, la reestructuración y pago del servicio de la deuda constituyó el problema principal del estancamiento económico y una de las principales prioridades de la política económica ejercida durante 1983 y 1988.

A nivel mundial, durante los últimos años de la década de los ochenta, se gestó un nuevo periodo histórico con la caída del Muro de Berlín el 3 de noviembre de 1989, evento que resultó decisivo para la desintegración del bloque ideológico, económico y militar liderado por la Unión de Repúblicas Socialistas Soviéticas. A la par de ello, los intentos del gobierno encabezado por Mijaíl Gorbachov para reformar y renovar el modo de producción estatista con economías centralmente planificadas fracasaron rotundamente, precipitándose de este modo, hacia 1991, el colapso definitivo de la Unión Soviética. Como consecuencia, el capitalismo ejercido por los Estados Unidos y su influencia desplegada en las relaciones económicas y políticas internacionales –pese a la crisis de su hegemonía iniciada a principios de la década de los setenta– se mantuvieron a flote y se afianzaron, siendo sólo atemperados y contrarrestados por la relevancia que adquirirían la dinámica economía japonesa y los esfuerzos políticos y jurídicos para la integración de la Unión Europea bajo el claro liderazgo de la Alemania unificada.

Si en América Latina se generalizaron, a lo largo de la década de los ochenta, las medidas de política económica sintetizadas en el decálogo del llamado *Consenso de Washington*, en México, por su parte, el aparato de Estado trastocó radicalmente sus

funciones de agente económico, rector, planificador, regulador y promotor del proceso de desarrollo y se reconvirtió en un convocante, gestor y facilitador de la inversión privada, particularmente de la extranjera, en tanto nueva fuente del financiamiento del crecimiento económico. Esta retracción del sector público respecto a la actividad económica y los asuntos vitales de la nación devino en el fortalecimiento del sector privado, sobre todo del extranjero y del dedicado a los mercados financieros, así como de aquel empresariado nacional vinculado a los intereses de éstos, lo cual a su vez, derivó en una transnacionalización de las decisiones empresariales con profundos impactos en la soberanía económica.

Tomando en cuenta lo anterior, así como las directrices observadas en el cuadro 4, es posible señalar que entre 1988 y 2012 se diseñaron y adoptaron *políticas públicas para la construcción, proyección, acondicionamiento, gestión y legitimación de la integración de la economía mexicana en los sistemas internacionales de producción integrada, los encadenamientos mercantiles mundiales y en las redes financieras globales*.

En general, durante estos años no se crearon las condiciones necesarias para un crecimiento económico sostenido sino que prevaleció el estancamiento económico, la desigualdad social, la vulnerabilidad y las debilidades estructurales. Por ejemplo: entre 1988 y 1994, la insuficiente reforma tributaria, las altas tasas de interés ofrecidas en valores gubernamentales para atraer capital externo, y la desincorporación y privatización de empresas públicas fueron factores fundamentales en la obtención de recursos financieros necesarios para impulsar el nuevo proyecto económico; en tanto que entre 1994 y el año 2000, para acceder al financiamiento del crecimiento económico se privilegió el endeudamiento externo y la venta de las empresas públicas aún por privatizarse; sin embargo, no se procuró la edificación de bases firmes y con perspectiva de largo plazo que permitiesen ciertas posibilidades de desarrollo en el marco de la inserción actualizada de México en la economía global. Ello en parte porque la concepción sobre el desarrollo predominante enfatizó en estrategias deflacionarias que, en aras de la estabilidad macroeconómica, inhiben la creación de empleo y propician el mencionado estancamiento económico, erosionando con todo ello las posibilidades de posicionar una política industrial y una política científico/tecnológica que contrarreste las ancestrales condiciones de dependencia.

Entre diciembre de 1988 y el año 2000, al afianzarse en el poder político la élite identificada con la erosión y hasta con la desaparición del legado, principios y prácticas del *nacionalismo revolucionario* y la concepción keynesiano/modernizadora, se consolida la instrumentación de las estrategias deflacionarias, el control de los sectores estratégicos de la economía por parte del empresariado privado y la intensificación de las acciones para posicionar a México en el comercio internacional bajo los postulados del enfoque monetarista de la balanza de pagos. De tal manera que es un periodo en el que se transforma radicalmente la concepción sobre el desarrollo manifestada en las políticas públicas de corte nacionalista para tender, con mayor intensidad, a una estandarización de las estrategias del aparato de Estado de acuerdo con la dinámica de las relaciones internacionales y la reestructuración de la economía mundial. Indicadores de estas tendencias se observan en documentos oficiales como el Plan Nacional de Desarrollo 1989-1994 y el Plan Nacional de Desarrollo 1995-2000, los cuales se esbozan en inciertos contextos económicos y políticos signados por una elección presidencial sumamente cuestionada en 1988, el nebuloso clima derivado de levantamientos armados, magnicidios políticos e inestabilidad sociopolítica acontecidos en 1994, y el agotamiento de los alcances y mecanismos de cohesión ejercidos desde el partido *cuasi oficial*.

Dentro del Plan Nacional de Desarrollo 1989-1994, la estrategia central fue la llamada modernización de la vida nacional. Se declaró que este proceso consideraba una redefinición de la rectoría del Estado relativa al proceso económico; esto es, la renovación de sus instituciones políticas y sus funciones económicas se orientaría a generar condiciones propicias para la libre decisión de los ciudadanos y no a dictarles cuál debería ser el mejor plan de vida (Poder Ejecutivo Federal, 1989:15 y 16). Esta estrategia principal, para su materialización se desagregó en otras tres estrategias específicas: la estrategia para la ampliación de la vida democrática; la estrategia para la recuperación económica con estabilidad de precios; y la estrategia para el mejoramiento productivo del nivel de vida.

Pese a esta enorme cantidad de reformas estructurales adoptadas desde 1989, la economía y sociedad mexicanas padecieron una serie de debilidades y contradicciones desde mediados de 1991. Hacia 1992, el tipo de cambio, utilizado como ancla nominal, comenzó a mostrar serias debilidades; la estructura productiva nacional se deterioró cada vez más —e incluso, como resultado de una política económica contractiva de la demanda, se dirigió rumbo a la recesión— con la exacerbada competencia externa

derivada de la indiscriminada apertura al exterior, la sobrevaluación del tipo de cambio que generó distorsiones de precios entre los bienes y servicios exportables y los dedicados a la comercialización nacional, y las amplias diferencias entre las tasas de interés nacionales y extranjeras, con lo cual gran cantidad de empresas mexicanas, al no solventar sus deudas, se enfrentaron a la quiebra y cierre de operaciones, aumentando así el desempleo masivo. Además, se agudizó el desequilibrio externo y la vulnerabilidad respecto a fluctuaciones externas, sobre todo con la entrada de capitales de portafolio y de corto plazo (para mayores detalles sobre la situación macroeconómica de la época véase Cárdenas, 1996:capítulo V; Calva 1999 y 2000; Guillén Romo, 2000). Aunado a lo anterior, el violento clima político precipitado en 1994 mermó la credibilidad del país; a la par, se gestaron pánicos y fugas masivas de capitales y reservas internacionales del Banco de México, debido a la sobrevaluación del tipo de cambio y la posible devaluación, conduciendo ello a la generalización de maniobras especulativas sobre el peso mexicano. Esta inestabilidad fue enfrentada con la emisión de deuda de corto plazo en dólares (Ibidem). Al final, el tipo de cambio no soportó las presiones y fue devaluado precipitada y drásticamente; decisión ésta que a su vez generó serias problemáticas económicas que rebasaron las fronteras nacionales al grado tal que se corrió el riesgo de una desestabilización grave del sistema financiero internacional. Como parte de ese enrarecido clima, las reservas internacionales también se desplomaron estrepitosamente en pocos meses durante 1994. La ilusión vendida por los líderes políticos en aquellos años respecto al ingreso de México al llamado "primer mundo" se frustró en pocas semanas y con la vorágine de acontecimientos se evidenció la cara más regresiva del modelo económico vigente.

A inicios de 1995, la deuda pública y privada tanto interna como externa, de nueva cuenta volvió a colocarse como un problema fundamental y prácticamente de insolvencia en el corto plazo. Individuos, familias, empresas y bancos se encontraron en apuros al no solventar el pago de los créditos que les otorgaron a tasas relativamente altas. Las transferencias al exterior en dólares fueron inmensas, afectándose con ello el consumo, la inversión y el crecimiento a largo plazo en el país. Entre 1989 y 1994, el PIB creció a tasas del 3,9% anual, en tanto que el producto per cápita lo hizo a tasas promedio de 1,57% al año y la inflación a un 15,91% (véase anexos I y II).

Con un nuevo gobierno, el Plan Nacional de Desarrollo 1995-2000 se presentó en el marco de la crisis financiera precipitada en diciembre de 1994 y de la



profundización de los efectos sociales negativos en que derivó. En este documento oficial se reconoció que la globalización económica puede desbordar a las instituciones internacionales y generar fenómenos ante los cuales el Estado-nación cuenta con pocos instrumentos efectivos de respuesta (Poder Ejecutivo Federal, 1995:5). Se reconoce también, de manera explícita, la importancia de agentes como las Organizaciones No Gubernamentales dentro del proceso de desarrollo y en las labores de consultoría que demanda el sector público (Ibidem). Además, en este documento se declaró la necesidad de emprender reformas institucionales para fortalecer el estado de derecho; modificar el sistema de impartición y procuración de justicia; combatir la inseguridad pública y el crimen organizado; defender y respetar los derechos humanos; prevenir, detectar y sancionar la corrupción; garantizar las transacciones económicas y brindar seguridad jurídica sobre la propiedad y posesión de los bienes de particulares, puesto que esto resulta indispensable para promover la inversión y el sano desempeño de las actividades productivas (Ibidem: capítulo 2).

Pese a estos matices adoptados para matizar y apuntalar las políticas económicas inspiradas en el *Consenso de Washington*, entre 1995 y el año 2000, el crecimiento de la economía fue de 3,48 % en promedio anual, el crecimiento per cápita fue de 0,6 %, y la inflación creció anualmente, en promedio, un 22,54 %. Aunque se alcanzó la estabilidad de precios, con excepción de los dos primeros años, durante el gobierno presidido por Ernesto Zedillo se mantuvo fijo el tipo de cambio como ancla antiinflacionaria después de la estrepitosa devaluación de diciembre de 1994, provocando con ello un creciente déficit en cuenta corriente. El endeudamiento externo y la venta de empresas públicas se convirtieron en las vías para acceder al financiamiento de los programas gubernamentales. Sobresalieron también acciones orientadas al rescate de las carreteras concesionadas y el sistema bancario –mediante la creación del Fondo Bancario para la Protección del Ahorro (FOBAPROA) que transfirió la deuda y las pérdidas de los empresarios y banqueros privados a deuda pública que será pagada con los recursos fiscales aportados por la población mexicana.

Para diciembre del año 2000, con el ascenso de un gobierno procedente de un partido político –el conservador Partido Acción Nacional (PAN)– distinto al que dirigió la planeación del proceso económico desde 1929, lo que se pretendió, en medio de la improvisación, el errático protagonismo de la figura presidencial y la confrontación facciosa y sin ánimo propositivo y reflexivo, fue una gestión de las reformas económicas impulsadas en los tres lustros anteriores. Ello significó que más que un

cambio de rumbo en las estrategias de desarrollo ejercidas con intensidad durante los dos sexenios anteriores, lo que se presentó fue una administración de las mismas en el contexto de la reestructuración del sistema político mexicano en aras de gestar una mayor legitimidad de las desgastadas élites. Más que impulsar la apertura de la economía nacional, como en lustros pasados, el propósito fue facilitar su inserción eficaz –definidamente subordinada– en los mercados globales; así como hacer frente, mediante medidas y estrategias focalizadas, a la pobreza extrema y la pauperización social agravadas con los procesos de ajuste y cambio estructural.

Esta administración federal surgida de la alternancia partidista –que no de la publicitada transición a la democracia–, propuso el Plan Nacional de Desarrollo 2001-2006 (Poder Ejecutivo Federal, 2001) el cual, en sus rasgos fundamentales, no toma distancia respecto a los dos últimos sexenios, sobre todo en lo relativo a la política económica, la política social como instrumento estatal para la redistribución de la riqueza, y la retórica en torno a la preservación ambiental. Una novedad de este documento oficial consistió en definir una visión hacia el año 2025, lo cual por supuesto rebasa en sus proyecciones al sexenio en cuestión; sin embargo, encuentra limitaciones en la misma naturaleza del cambiante sistema político mexicano y en la ausencia de institucionalización a largo plazo de los proyectos. Este documento oficial se desagregó en tres estrategias: la estrategia para el desarrollo social y humano, la estrategia para el crecimiento económico con calidad y la estrategia para el orden y respeto.

Cabe destacar que el sexenio de la alternancia partidista en el poder político de la nación, se caracterizó por la parálisis y falta de oficio y voluntad para capitalizar el amplio apoyo popular a favor de importantes transformaciones que redundasen en un cambio de modelo económico y en una apertura democrática y participativa que no se subordinasen a los intereses de los partidos políticos y a las coyunturas electorales. Además, predominó un ejercicio del poder ceñido al incansable marketing y proselitismo presidencial, así como a los intereses de varios grupos financieros y empresariales transnacionales beneficiados con la profundización de la apertura económica, la desestructuración del mercado interno y el posicionamiento subordinado de México en la economía mundial.

El estancamiento estabilizador continuó siendo el rasgo característico de la estructura económica nacional, puesto que sólo se alcanzó –entre 2001 y 2006– un crecimiento económico del 2,30 % en promedio anual; en tanto que el ingreso per cápita

creció anualmente 1,18% y la inflación no promedió los dos dígitos (4,7% en promedio anual) (revítese anexo I y II). La mayor presencia de la inversión extranjera en sectores estratégicos se evidenció con la transferencia –en casi un 90%– de los activos bancarios a manos del empresariado y la banca transnacional. En general, aunque se logró la estabilidad de las principales variables macroeconómicas, la generación de empleo y el dinamismo económico fueron sacrificados.

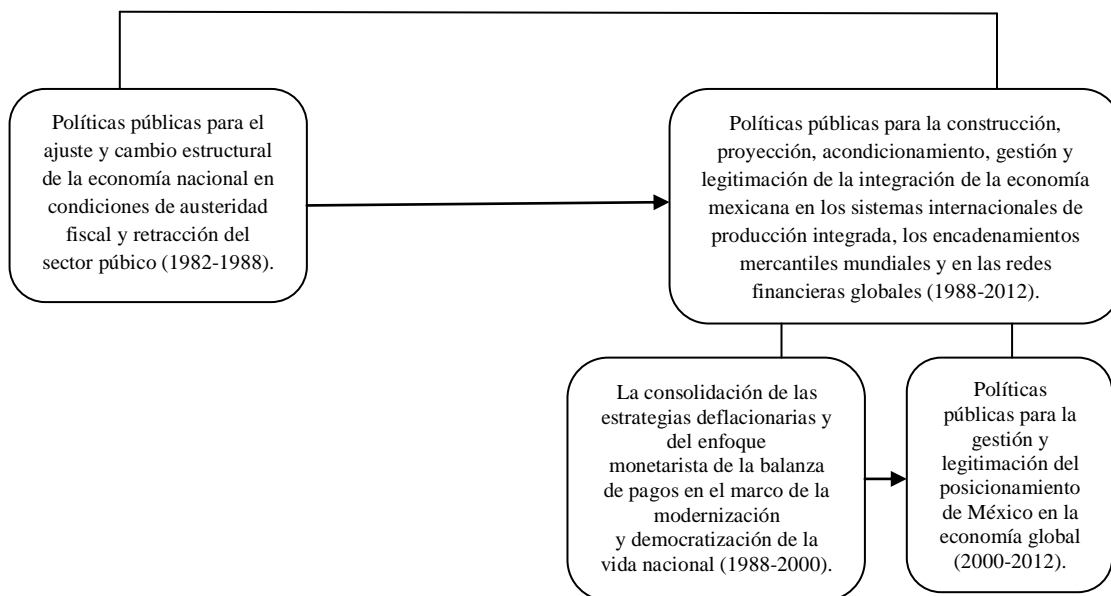
La debilidad de la institución presidencial –originada con la sistemática erosión del poder económico del sector público, la instauración de gobiernos divididos y el permanente proselitismo electoral de quien en esos años ocupó la máxima magistratura– derivó en un vacío de poder que tendió a fortalecer la presencia de poderes fácticos, reforzar las prácticas de corrupción y a menguar la capacidad de las instituciones estatales en la modelación y estructuración de la sociedad.

Esta debilidad institucional se evidenció ampliamente en las elecciones presidenciales de 2006, en la controversia y polarización social poselectoral, y en el ascenso de un gobierno conservador fuertemente constreñido en sus márgenes de maniobra, cuestionado y limitado en su legitimidad tras la perpetración de un fraude electoral motivado por el abierto rechazo y las reticencias de la clase política y empresarial hegemónica ante un muy probable triunfo de un proyecto progresista de orientación nacionalista. Ante ello, y en el marco de la crisis financiera global precipitada en 2008/2009 y que afectó principalmente a los Estados Unidos y la Unión Europea, en México se privilegió –en medio de la caída de los principales indicadores económicos– la instauración de una *campaña del miedo* orientada a inmovilizar a la población en aras de subsanar la carente legitimidad de la élite gobernante; la publicitada y fracasada lucha contra el crimen organizado que ocasionó cerca de 70 000 muertes, la amplia movilización del ejército que no logró contener el control y dominio del territorio por parte del narcotráfico, el manejo mediático y faccioso de la epidemia de la influenza H1N1, y la especulación con el precio de productos básicos como el huevo, son ejemplos contundentes de esa tendencia y del afianzamiento de una política conservadora que tiene como principal caldo de cultivo la limitada y hasta carente cultura política de la población mexicana motivada por la fragmentación, el individualismo y el generalizado desinterés de la población en la vida pública y sus problemáticas. Hacia el año 2012, el país se enfrenta a desafíos desestabilizadores como la generalizada violencia criminal que disputa amplias porciones del territorio, el desempleo y subempleo que especialmente afecta a los jóvenes, el agravamiento de los

negativos impactos territoriales derivados de la desarticulación del mercado interno y las cadenas productivas, y una mayor vulnerabilidad respecto a los vaivenes de la economía internacional. A grandes rasgos, el Plan Nacional de Desarrollo 2007-2012 se subordinó a la supuesta lucha contra el narcotráfico, y las estrategias de seguridad pública fueron la política pública por antonomasia; en tanto que la política económica continuó creando los equilibrios macroeconómicos fundamentales para afianzar y legitimar la inserción de México en la economía mundial. Todas estas circunstancias adversas crearon las condiciones para el retorno al poder político del partido que gobernó durante 71 años sobre la base de la construcción de una fuerte imagen mediática y con la finalidad de impulsar e implantar nuevas contrarreformas estructurales que profundicen los mecanismos de desnacionalización.

**Diagrama 8.- La políticas deflacionarias y la expansión e integración global del capitalismo como nueva racionalidad de las decisiones públicas y de la planeación y gestión del desarrollo (1982-2012).**

**El desarrollo como proceso multidimensional y complejo en sus concepciones pero supeditado a la agenda económica y a la inserción actualizada de México en la economía mundial.**



Elaboración propia.

### *5.3.- Las concepciones sobre el desarrollo que subyacen en las políticas públicas mexicanas y los sistemas conceptuales/explicativos que sustentan su diseño y adopción.*

Implícitas en las estrategias y directrices de política pública se arraigan las concepciones sobre el desarrollo; las cuales entrañan un posicionamiento del aparato de Estado

respecto al proceso económico, la construcción de mercados, la redistribución de la riqueza y el encauzamiento y manejo de las desigualdades sociales; suponiendo también la estipulación de funciones del sector público y su papel en la contención de las disputas entre los distintos intereses creados que pretenden incidir en el perfil de las instituciones estatales. De ahí que las transformaciones en las concepciones sobre el desarrollo manifiestan un cambio histórico en la naturaleza, funciones y alcances del Estado y en la lógica de la(s) ideología(s) que logran implantarse entre sus dirigentes y tomadores de decisiones. Tal como se introdujo en los capítulos II y III, estos cambios en las concepciones sobre el desarrollo abrevan también de los debates académicos que se gestan en las *universidades globales* y que aportan los sistemas teórico/conceptuales que inspiran y le dan forma a las directrices y estrategias de los documentos estratégicos diseñados y difundidos por los organismos internacionales, además de las políticas públicas que plantean los gobiernos nacionales; presentándose una simbiosis bidireccional entre conocimiento, definición de los problemas públicos y toma de decisiones.

A la par de la ya caracterizada ideología del *nacionalismo revolucionario* que alcanzó su más acabada expresión con el Primer Plan Sexenal 1934-1940 y el Segundo Plan Sexenal 1940-1946 –aunque con rasgos moderados y conservadores de este último–, entre 1948 y 1980 convergieron los planteamientos normativos de la CEPAL y su enfoque estructuralista, aunque –si bien distintos– en abierta subordinación a las estrategias modernizadoras del Banco Mundial que, en última instancia, definieron cursos de acción en medidas como el fomento a la industrialización, la construcción de infraestructura básica, la llamada "Revolución verde", la perpetuación de las medidas proteccionistas que terminaron por favorecer a los monopolios extranjeros establecidos en México y que derivaron en la oferta de bienes y servicios con altos precios y escasa calidad, entre otras. A lo largo de estas décadas, y tras la incidencia de los organismos internacionales creados al finalizar la Segunda Gran Guerra, el desarrollo fue asumido como sinónimo de crecimiento económico y, si acaso, como del incremento del Producto Interno Bruto Per Cápita; dicho objetivo se lograría, en esta concepción, a partir del fomento de la industrialización –estrategia que impulsó el gobierno mexicano hasta sus últimas consecuencias, aún a costa del rezago del campo y las actividades agropecuarias–, la construcción de infraestructura básica para estimular su crecimiento y expansión, y la canalización de la inversión pública y de la Ayuda Oficial para el Desarrollo para esos propósitos y con miras a incrementar, con todas esas acciones, la

productividad, el empleo y la masificación de los mercados de consumo. Se aspiraba, con todas estas acciones de política, a materializar la modernización transitando desde sociedades tradicionales, ancladas al pasado y dedicadas a actividades primarias, hacia sociedades de consumo de masas, urbanizadas, industrializadas, alfabetizadas, secularizadas, dotadas de medios masivos de difusión y de una visión a futuro.

Agotada esta concepción desde finales de la década de los sesenta por la gran cantidad de contradicciones que irradiaron en la sociedad y la economía mexicanas, prolongada por el intervencionismo estatal y el ejercicio del gasto público deficitario y en condiciones de endeudamiento durante la década de los setenta, y erradicada definitivamente con la *crisis de la deuda*; las políticas públicas mexicanas, desde la década de los ochenta, tuvieron implícitas concepciones sobre el desarrollo que se caracterizan por lo siguiente:

a) Una orientación *deflacionario/monetarista* en la agenda económica que articula y supedita a otras expresiones de la agenda pública. Además de su genuino interés por el fenómeno de la inflación que, a decir de la teoría económica que la sustenta, sería abatida a través de una política monetaria contraccionista que estipule un crecimiento fijo de la oferta de circulante para lograr la estabilización macroeconómica (véase Friedman, 1979, 1992a y 1992b; Desai, 1989; Harris, 1985: capítulo XXI). Esta orientación de las estrategias económicas también considera la restricción del gasto público para evitar el déficit fiscal y lograr una gestión adecuada y oportuna del servicio de la deuda; así como la retracción del aparato de Estado en el proceso económico en tanto agente inversor y empresarial –pues se asume que el mercado es el mecanismo más eficaz para asignar los recursos y tender al equilibrio–; y la desincorporación y privatización de las empresas paraestatales con miras a reducir el déficit fiscal.

b) Específicamente, el supuesto de la *retracción del sector público en el proceso económico* fue postulado por las teorías económicas de la oferta para cuestionar los mecanismos de administración de la demanda en tanto, según argumentó ese enfoque, generan inflación, deprimen la productividad e inhiben la innovación y creatividad de la iniciativa privada. Respecto a la economía mexicana, se asumió que el poder económico del aparato de Estado manifestado a través de regulaciones, tenencia de medios de producción y empresas, producción directa de bienes y servicios, estipulación de precios de garantía y todo un complejo régimen de economía mixta, era en su conjunto –para los enfoques de la oferta– inadecuado e ineficaz pues al sector público no le

corresponde intervenir cuando los mercados están en posibilidades de asignar los recursos y distribuir el ingreso eficientemente; además, se estableció que la intervención reguladora en los mercados sólo se ejercería cuando estos fuesen incapaces de ofrecer acceso a cada individuo y reconocer las condiciones de pobreza y marginación (sobre estos argumentos véase Aspe Armella, 1993). De ahí que al sector público sólo se le atribuyó una función compensatoria en medio de su accionar económico acotado, retraído e incluso ausente. Se estableció, en países como México, la consigna de ejercer una selectiva y desarticulada –y en variadas ocasiones hasta pasiva y nula– intervención estatal en cuanto a las tradicionales funciones económicas de rector, regulador, planificador, inversionista, financiador, empresario y promotor activo del proceso económico y la redistribución de la riqueza, en aras de una expansión y fortalecimiento del sector privado y de la preponderancia de la inversión extranjera directa y los mercados financieros como palancas del crecimiento económico.

c) Una *estrategia para la apertura de la economía nacional* que no tiene como racionalidad la estructuración del mercado interno sino la inserción actualizada del país en los mercados internacionales a través de la industrialización orientada hacia las exportaciones de insumos y manufacturas maquiladas. Desde 1986 se intensificó en México la adopción de una estrategia para la irrestricta apertura de la economía nacional a partir de la remoción del proteccionismo comercial y la promoción de una estrategia industrial regida por una vocación exportadora con la finalidad de responder a las exigencias de la estructuración de los sistemas internacionales de producción integrada y de los encadenamientos mercantiles mundiales. El argumento esbozado, tanto desde la teoría económica convencional como desde el ámbito de la toma de decisiones públicas, consistió en señalar que las exportaciones favorecerían el aumento de la productividad, lo cual a su vez incentivaría el crecimiento de la economía y abriría las puertas de un posible desarrollo. La estabilidad macroeconómica –especialmente en rubros como la contención de la inflación, la reducción del déficit fiscal, y los tipos de cambio manejables– y la premisa de un Estado mínimo y no interventor en el proceso económico se asumían como las condiciones indispensables para generar un ambiente propicio al sector exportador privado, la atracción y establecimiento de la inversión extranjera directa, la remoción del proteccionismo y al dismantelamiento del Estado desarrollista y su consustancial régimen de economía mixta inspirado en la ideología del *nacionalismo revolucionario* y la concepción *estructuralista* y *keynesiano/modernizadora* del desarrollo.

Como parte de la estrategia aperturista que orienta la economía nacional hacia el exterior, se encuentra el enfoque monetarista de la balanza de pagos que enfatiza el abatimiento del desequilibrio externo. Es un enfoque que puntualiza en la influencia directa del exceso de oferta o de la demanda monetarias sobre el saldo de ingreso y gasto; esto es, considera que los desequilibrios en la balanza de pagos o la salida de reservas internacionales son expresión de los desajustes monetarios y que tenderán a corregirse automáticamente sin la intervención estatal siempre y cuando se cuente con un tipo de cambio fijo y una inflación determinada por el nivel de precios y las tasas de interés predominantes en el mercado internacional (para mayores detalles sobre este enfoque consúltese Villarreal, 1986: capítulo VII).

La política económica inspirada en este enfoque teórico adopta varias aristas: suscitada la insuficiencia de reservas internacionales tras la creciente demanda que los actores y agentes económicos hacen al Banco Central para comprar bienes, insumos y servicios en el exterior, lo recomendable es adoptar una política monetaria restrictiva y contraccionista que controle la expansión del crédito, y que se acompañe alternativamente de la devaluación de la moneda, la restricción de las importaciones y el fomento de las exportaciones. Estas medidas orientadas a la corrección del déficit externo, se dice, sólo surtirán efectos si se presenta el supuesto del “libre mercado” que elimine las distorsiones que el sector público ejerce —con su intervención— en la economía, así como las restricciones y barreras que inhiben el comercio internacional. A grandes rasgos, se sugiere que la oferta monetaria aumente de acuerdo a los niveles de la inflación internacional y la tasa de crecimiento de la economía nacional. Por si fuera poco, a través del supuesto de la apertura comercial y financiera se asume que los países incentivarán la eficiencia y competitividad de su aparato y agentes productivos al insertarse en los mercados internacionales, aún sin el apoyo y fomento brindados por el sector público (Ibidem).

Este enfoque de teoría económica otorga un fuerte énfasis a la inversión extranjera directa como motor del crecimiento económico de los países subdesarrollados. Durante las décadas de los ochenta y noventa este supuesto adquiere una amplia relevancia de cara a la insuficiencia de recursos fiscales para financiar el crecimiento y ante la creciente transferencia territorial de segmentos de la cadena de valor agregado que son parte de los procesos productivos de las redes empresariales globales que pretenden responder eficiente y oportunamente a la demanda de insumos o



productos terminados. Se argumenta que con la inversión extranjera directa se facilitará la transferencia y asimilación tecnológica y del *know how* tanto del proceso productivo como gerencial y organizacional; el acceso a nuevos insumos; el financiamiento de la actividad económica para elevar así la formación y acumulación de capital; la disminución de las brechas en la oferta de ahorro interno; el ingreso de divisas frescas; el acceso a fuentes de financiamiento para la estrategia de desarrollo ante las insuficiencias e inconsistencias de los excedentes petrolero y agrícola y el endeudamiento externo; el aumento de los ingresos tributarios del gobierno; el impulso al incremento de la productividad, la competitividad y las exportaciones; el acceso a nuevos mercados y la integración con la economía internacional; todo ello orientado a favorecer la estabilidad de los principales indicadores macroeconómicos (para mayores detalles sobre este supuesto revítese Dussel Peters, 2003).

En esta concepción que postula la estrategia de industrialización orientada hacia las exportaciones, también se arraigan y es realimentada por las teorías neoclásicas del comercio internacional y los modelos del crecimiento económico, así como por las reflexiones teóricas y críticas vertidas en torno al antiguo modelo de industrialización para la sustitución e importaciones.

El modelo de ventajas comparativas de costos propuesto por los economistas Eli Heckscher, Bertil Ohlin y matizado por Paul Samuelson (expuesto y comentado ampliamente por Villarreal, 1979; Samuelson, 1981; y Dussel Peters, 1997) es una de esas teorías que ejercen una influencia considerable en las políticas comerciales. Inicia con el análisis de los beneficios estáticos del comercio mundial y la especialización industrial, y argumenta que un país tenderá a exportar –o a importar– la mercancía que utiliza intensivamente su factor productivo más abundante –o escaso– en el supuesto de que existan mercados perfectamente competitivos y eficientes, “libre comercio” en los bienes y completa movilidad de factores homogéneos de producción, pleno empleo, nulos costos de transacción, sustitución limitada entre factores de la misma industria en diferentes países, tecnología idéntica y rendimientos a escala constantes. En este modelo teórico, las economías nacionales sólo difieren por su tamaño, dotación de factores e intensidades relativas de factores que se utilizan en el proceso productivo. Se argumenta también que el “libre comercio” estimula dicha especialización productiva y posee cierto potencial para maximizar –y con posibilidades también para empeorar– la calidad de vida de la población, la eficiencia en la asignación de factores y los beneficios entre los países que comercian en grupo, sin que ello implique el aumento del ingreso real o

del consumo de algún determinado país. Es la proporción relativa de los factores productivos y la tecnología los que influyen, desde la oferta, en el comercio internacional y la diferencia de los precios relativos de los bienes entre los países; condicionando todos estos elementos la especialización industrial de las naciones.

Si bien la teoría de las ventajas comparativas de costos es asumida en sus aspectos fundamentales y cuestionada en algunos otros por las actuales concepciones sobre el desarrollo, es el modelo de industrialización orientada hacia las exportaciones, que tras sus críticas hechas –desde las décadas de los sesenta y setenta– a la industrialización sustitutiva de importaciones, el que predomina en las estrategias de política económica adoptadas en México desde 1986.

Como parte de la reestructuración organizacional de las empresas transnacionales y de la consolidación de los sistemas de manufactura flexible, se postula que países como México se especialicen en la producción de insumos de alta calidad y bajo valor agregado para responder a la demanda de las actuales redes empresariales globales. De esta forma y retomando los supuestos del modelo Heckscher-Ohlin-Samuelson, Bela A. Balassa (1981 y 1989) argumenta que con la industrialización orientada hacia las exportaciones es posible maximizar la asignación eficiente de los factores productivos y una especialización internacional a partir de las ventajas comparativas de costos poseídas por los países. Otros economistas influyentes en el discurso y estrategias de política económica como Anne O. Krueger (1978 y 1992) y Jagdish Bhagwati (1978 y 1991), argumentan que para alcanzar la apertura comercial resulta preciso procurar la estabilidad macroeconómica a través de políticas monetarias y fiscales contraccionistas que generen confianza e incentivos entre el empresariado exportador y procuren los equilibrios de la balanza de pagos, así como eliminar las distorsiones y restricciones que la intervención gubernamental le imprime a los mercados, limitando dicha intervención a la internalización de las externalidades, a la formación de capital humano, la provisión de infraestructura que propicie condiciones adecuadas para la inversión y la producción privadas, al estímulo de industrias nacientes y a la contención de la pauperización social; colocando así al empresariado privado exportador como el agente central y dinamizador del crecimiento económico. Siguiendo esta misma línea argumentativa, Balassa (1989) plantea que mediante las exportaciones es posible dinamizar el crecimiento de la economía debido a que demandan insumos nacionales y bienes de consumo interno con el aumento de los ingresos; además,

proporcionan divisas para financiar las importaciones de bienes intermedios y de capital que necesitan las naciones subdesarrolladas. Más aún, en estas teorías subyace la idea de que con las exportaciones se utilizará, en mayor medida, la capacidad industrial, se gestarán condiciones para la especialización horizontal y el aumento de la productividad, se intensificará la transferencia y asimilación tecnológica, aumentará la calidad de los bienes y servicios, y sus precios serán competitivos internacionalmente.

d) La *desincorporación y privatización de empresas paraestatales* se perfiló, oficialmente, como una estrategia necesaria para sanear las finanzas públicas, revertir el déficit fiscal, aliviar el endeudamiento externo y aumentar la productividad y eficiencia del aparato productivo mexicano. En materia de eficiencia, los teóricos y promotores de la privatización argumentan que las empresas llegan a formar parte del sector público de manera casual y sin alguna estrategia congruente y sistemática debido a que el único propósito consiste en proteger los niveles de empleo; es más, las empresas rescatadas por el aparato de Estado y que estuvieron a punto de quebrar no gozaron de algún grado de eficiencia y tampoco, en muchos casos, mejoró su situación. El mismo rescate y nacionalización de empresas ineficientes genera incentivos negativos que inhiben y/o friccionan la creatividad de las empresas privadas para reaccionar ante las crisis económicas y las tendencias recesivas del ciclo económico, puesto que los empresarios mantienen la firme esperanza de que el sector público nacionalice y adquiera la compañía que eventualmente se dirigía a la bancarrota. Respecto a la justicia social, se estipula que cubrir las pérdidas de empresas públicas ineficientes desvía recursos limitados que podrían destinarse al financiamiento de las políticas sociales, la seguridad social, la educación y la salud, así como a la edificación de infraestructura básica; por si fuera poco, en múltiples ocasiones, los recursos tributarios proporcionados por los contribuyentes se canalizaron a evitar pérdidas de capital de los accionistas y banqueros rescatados, y –en otros tantos casos– no se informó a la ciudadanía ni se consideraron las consecuencias distributivas de las decisiones adoptadas respecto a la nacionalización de empresas (Aspe Armella, 1993:160 y 161).

La privatización, a decir de sus defensores –entre los que sobresale Aspe Armella, Ministro de Hacienda entre 1988 y 1994–, se fundamenta en los altos costos de monitoreo y demás asimetrías de información entre la ciudadanía, la autoridad gubernamental y los administradores de las empresas públicas, así como en la injerencia burocrática, la toma de decisiones centralizada, la capitalización insuficiente, los excesivos costos de personal y la alta rotación laboral propias de las entidades

paraestatales (Ibidem: capítulo IV). Además, oficialmente se considera que con la privatización, en condiciones de un relevante poder de mercado que posibilite determinado grado de competencia, la empresa de propiedad privada logrará una mayor productividad y rentabilidad que las empresas públicas. Se asegura también que los consumidores –en condiciones de competencia interempresarial– se favorecerán con la oferta de bienes, insumos y servicios de mejor calidad y con la reducción de sus precios; así como con una posible disminución de los índices de corrupción en el sector público.

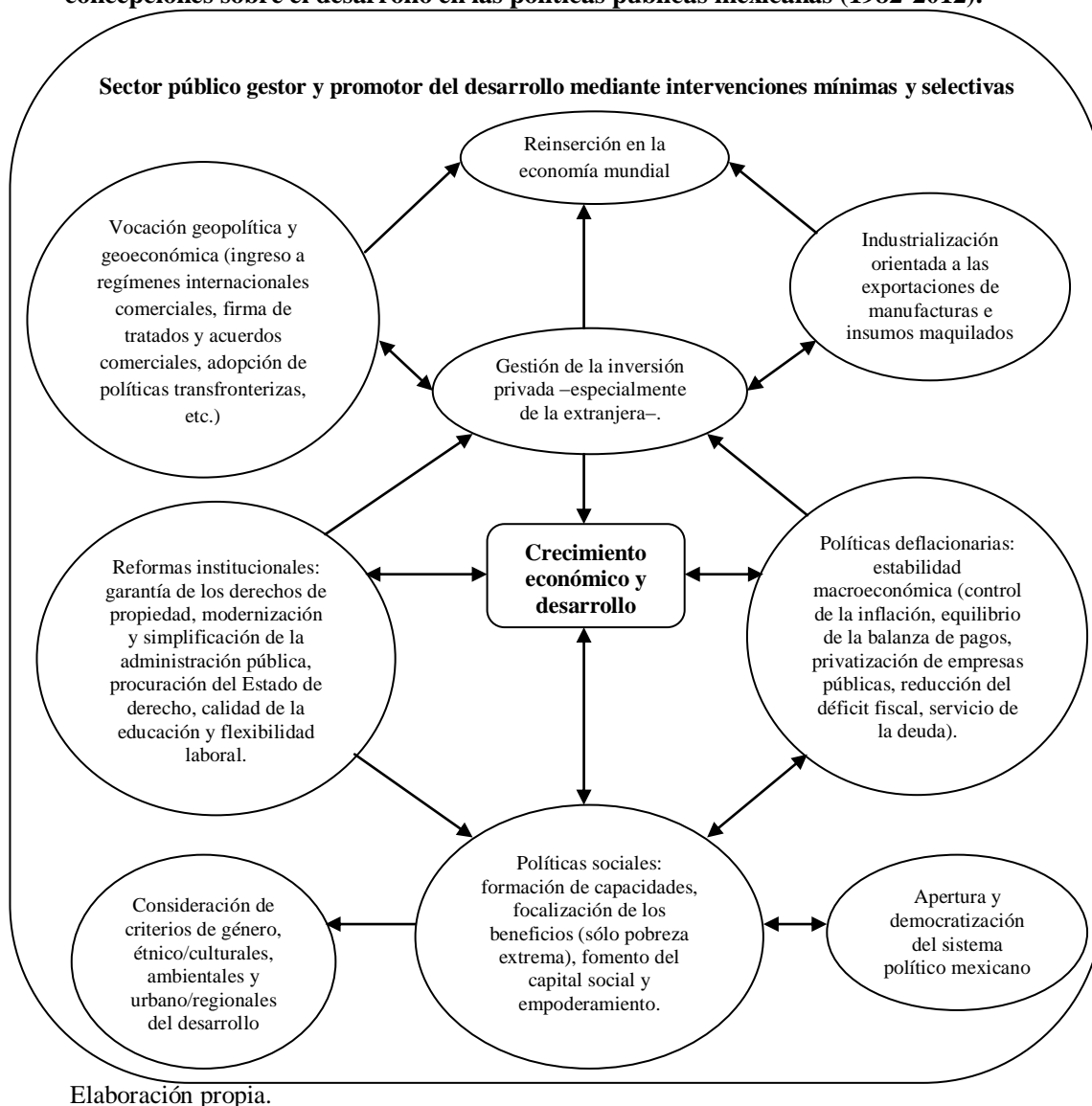
e) Aunque en las políticas públicas mexicanas de las últimas décadas se articula un discurso que explicita las funciones y el papel del sector público en la modulación de la dialéctica desarrollo/subdesarrollo, sobresalen amplias referencias a la necesidad y prioridad de procurar la estabilización de los principales indicadores macroeconómicos, privilegiando una planeación sectorial ceñida a la política económica y que no toma en cuenta, del todo, las dimensiones territoriales del desarrollo. A este modelo de política económica se suman de manera complementaria las estrategias de política social caracterizadas por un *nuevo asistencialismo compensatorio* y la orientación focalizada del gasto social –en aras de evitar el déficit público tras la provisión universal y masiva de satisfactores sociales y subsidios al consumo– hacia los grupos en condiciones de marginación y pobreza extrema (Para mayores detalles sobre esta nueva modalidad de políticas sociales véase Enríquez Pérez, 2002b); es de destacar que en estas estrategias incide ampliamente el *enfoque de las capacidades* esbozado por Amartya Sen (1996 y 2000). No menos importantes son las directrices, esfuerzos y el presupuesto destinados, al menos desde 1988, a *la apertura y democratización del sistema político mexicano*, en lo cual sobresalen las cuantiosas erogaciones para la organización y realización de comicios electorales y la creación y sustento de numerosos partidos políticos con miras a configurar una *gobernabilidad democrática* a través del respeto al ejercicio del voto y el fortalecimiento del sistema de partidos. Con referencias tangenciales y también en abierta subordinación a las tres estrategias anteriores, destacan en los documentos oficiales, perspectivas y enfoques relativos a *la sostenibilidad del desarrollo* tras incorporar la importancia de la preservación y regeneración ambiental; la garantía de los derechos de propiedad, la seguridad jurídica y la reforma al sistema judicial y de procuración de justicia en tanto instituciones indispensables para hacer viables las reformas estructurales, tomar decisiones y garantizar las transacciones económicas y la convivencia social (sobre esta segunda generación de reformas véase Burki y Perry,

1998); *la reforma del gobierno y la modernización de la administración pública* con miras a contrarrestar sus ineficiencias, fallos e imperfecciones y minimizar sus dimensiones, redefine sus funciones y acote sus modalidades de intervención, condiciones estas para apuntalar las reformas económicas (sobre estas estrategias consúltese Gore, 1994; Osborne y Gaebler, 1994; Burki y Perry, 1998); y en menor grado y más recientemente, la mención a temas como los derechos humanos; los derechos e integración de las etnias; los enfoques de género con los cuales se reconocen las asimétricas relaciones entre la mujer y el hombre; el capital social y el papel de las Organizaciones No Gubernamentales en la gestión del desarrollo y el empoderamiento de las comunidades locales marginadas, asumiendo con esto último que desde el aparato de Estado serán fortalecidas la capacidad autogestiva, la corresponsabilidad y la participación de las comunidades, así como la formación y acumulación de capital social comunitario.

Las anteriores son las perspectivas y enfoques que en conjunto con las estrategias de estabilización, privatización, apertura, redefinición y adecuación de la regulación económica constituyen los sustentos teórico/ideológicos de las nuevas concepciones sobre el desarrollo promovidas por el aparato de Estado en México. Si bien las políticas económicas de orientación deflacionario/monetarista gozan de una mayor relevancia en las estrategias gubernamentales, el resto de las orientaciones dirigidas a variadas esferas de la realidad social asumen una posición complementaria – muchas veces subordinada– al momento de que se interviene en el proceso de desarrollo.

Cabe destacar también que varias de estas concepciones y estrategias son difundidas desde los estudios, análisis y documentos estratégicos diseñados por organismos internacionales como el Banco Mundial y, en ese sentido, se presenta una abierta correspondencia y una relación orgánica entre las políticas mexicanas y el sistema epistémico y normativo del mencionado organismo.

**Diagrama 9.- Las estrategias que conforman la diversificación de las concepciones sobre el desarrollo en las políticas públicas mexicanas (1982-2012).**



## **6.- La articulación orgánica de las políticas públicas mexicanas con las directrices y estrategias de los organismos internacionales y –especialmente– del Banco Mundial.**

Tal como se señaló en los capítulos II y III del presente informe de investigación, el sistema de organismos internacionales y la correlación de fuerzas que se presenta entre ellos, colocan en el debate mundial ciertas preocupaciones, problemas públicos, sistemas teórico/conceptuales y estrategias de acción relacionadas con gran multitud de temas y fenómenos que llegan a desestabilizar o tensar la dinámica de las relaciones internacionales y la provisión de bienes públicos globales. La gravitación que estos

posicionamientos y estrategias ejercen sobre las políticas públicas adquiere diversas aristas y connotaciones dependiendo de la influencia que tenga cierto organismo internacional en los órganos y funcionarios de gobierno nacionales y en su agenda pública. Esta influencia se hace viable dada la recepción que los funcionarios gubernamentales realizan respecto a esas teorías, propuestas, directrices y estrategias que los organismos internacionales colocan en el debate, o bien, respecto al seguimiento y cumplimiento que fomentan con relación a los regímenes internacionales y los acuerdos que firman los Estados y a los cuales pertenecen. Además, los organismos internacionales promueven mundialmente una homogeneización, armonización, coordinación y estandarización de las políticas públicas para permitir una interacción más eficaz entre las naciones y facilitar una participación más activa en la integración y expansión global del capitalismo. En suma, los organismos y regímenes internacionales son importantes instrumentos para influir en la construcción de la institucionalidad global y en las estrategias nacionales que adoptan los gobiernos para insertarse en ella.

Esta incidencia de los organismos internacionales se manifiesta en una articulación orgánica entre ellos y los funcionariados y ministerios estratégicos de los gobiernos nacionales. El discurso, los conceptos, el sentido de los análisis, la manera en que se plantean y definen los problemas públicos, pueden llegar a compartirse entre ambas modalidades de espacios de decisión, no sin limitar ello la poca o abundante creatividad de las élites políticas nacionales.

Durante las últimas tres décadas, tres de los organismos internacionales que mayor influencia ejercen en el diseño de las políticas públicas mexicanas son el Fondo Monetario Internacional, el Banco Mundial y el Banco Interamericano de Desarrollo, especialmente en materia de política económica, estrategias comerciales y medidas monetarias y fiscales. Esta incidencia no significa una imposición vertical por parte de esos organismos respecto al funcionariado gubernamental encargado de la planeación económica; más bien, entre el funcionariado internacional y el nacional se comparte un conjunto de códigos de comunicación –ideologías, sistemas teórico/conceptuales, posicionamientos políticos, formación profesional, etc.– que convergen en la relativa homogeneización de cierto discurso que se expresa en el papel y la intervención del aparato de Estado en el proceso económico a través del diseño de cierta agenda pública que se pretende como hegemónica. De ahí que sea posible sugerir la idea de que entre ambos niveles de funcionarios y entre los consultores que los asesoran, se conforma una *comunidad epistémica* que procesa y manipula información y conocimientos altamente

especializados orientados a la toma de decisiones públicas en los márgenes de dicha agenda pública hegemónica que privilegia determinados temas, problemas públicos, ideologías, concepciones, intereses y estrategias relativos a la dialéctica desarrollo/subdesarrollo.

Estos organismos internacionales promueven objetivos o misiones y despliegan acciones que no se corresponden y que en sí mismas son contradictorias: por un lado, su mandato original señala que entre sus funciones destaca la promoción de la estabilidad de la economía mundial a través de la regulación del comercio y las finanzas internacionales, la procuración de liquidez para que los países expuestos a una posible recesión emprendan políticas expansionistas, los problemas estructurales y la orientación del gasto público de acuerdo a esos objetivos fundacionales; y, por otro, su práctica y relaciones políticas muestran una promoción abierta de las ideologías e intereses de las élites bancarias y financieras mediante la apertura acelerada de los mercados financieros y de capitales. Reconociendo esto último, un primer vínculo se encuentra en la procedencia de sus principales funcionarios: algunos de ellos interactúan estrechamente con los principales bancos privados internacionales, consultorías y agencias financieras, y con entidades como el Departamento de Defensa de los Estados Unidos, e incluso ocuparon altos cargos en sus comités ejecutivos. Recordemos que en sus primeras dos décadas, los préstamos y operaciones del Banco Mundial fueron financiados por la banca comercial privada, y hacia los años setenta intervinieron en ello los mercados de capitales y los mecanismos de cofinanciamiento.

Es posible sugerir también que aún sin estos vínculos ideológicos y hasta laborales, los altos funcionarios del Banco Mundial –especialmente quienes defienden una agenda económica modelada mediante la ideología del *fundamentalismo de mercado*– y el FMI comparten firme, comprometida y estrechamente la concepción de que el crecimiento económico y el interés general de los países pueden ser promovidos por la apertura comercial y de los mercados financieros al margen de ser contrastado ello empíricamente y más allá de aceptar cualquier otro argumento teórico/histórico alternativo; en este sentido, podemos hablar de una creencia, confianza y compenetración en torno a ciertos códigos de comunicación –la relevancia de las estrategias de apertura de las economías nacionales– y de la constitución de una *comunidad epistémica* a partir de dichas concepciones entre las élites financieras



globales, el funcionariado de las organizaciones de Bretton Woods, y el funcionariado de los ministerios de hacienda, economía y de los bancos centrales.

La especialización y los ámbitos de acción de organismos y regímenes internacionales como el FMI y la Organización Mundial de Comercio (OMC) –los procesos financieros y comerciales respectivamente– tienden a subordinar o marginar otros problemas públicos importantes y delicados como la pobreza, la exclusión social, las desigualdades y asimetrías en la economía mundial o la degradación del medio ambiente; por si fuera poco, no existe un reconocimiento sobre los fallos, imperfecciones y limitaciones del mercado, sino que más bien son atribuidas a la intervención del sector público en el proceso económico. Temáticas y problemas públicos como los propios de la agenda social y ambiental del desarrollo son estudiados y promovidos por organismos internacionales como el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) y el Banco Mundial, convergiendo en lo fundamental –sin cuestionar en absoluto su lógica– con los criterios de austeridad fiscal y restricción de las acciones estatales estipulados en las políticas deflacionarias. Se trata de una lógica en la que priva una división técnica del trabajo cognitivo y decisorio en el sistema de organismos internacionales que abordan multitud de problemas públicos nacionales y mundiales; este reparto de funciones y actividades tiende a estratificar al conjunto de organizaciones interestatales según el ámbito de su especialidad y el poder epistémico y financiero de que disponen, de tal manera que no es el mismo peso e influencia ejercidos por el Banco Mundial que por organizaciones marginales como el Organismo Internacional de Energía Atómica, el Foro de las Naciones Unidas sobre los Bosques, la Organización Marítima Internacional o el Programa Mundial de Alimentos.

Más aún, si partimos de la tesis de que en el ámbito mundial se promueve, desde organismos internacionales como el Banco Mundial, una homogeneización, estandarización y armonización de las políticas públicas, entonces resulta necesario comprender la relevancia de la coordinación interestatal en torno a las estrategias de desarrollo. Las políticas deflacionarias ejercidas desde la década de los setenta en diversos países tuvieron la finalidad de responder a la crisis estructural, padecida –en un primer momento– en los países capitalistas altamente industrializados y, en lo inmediato, exportada hacia los países periféricos a través de la *crisis de la deuda*. Es decir, las políticas para la apertura, readecuación de la regulación económica, privatización y estabilidad de precios adoptadas en América Latina, en el contexto de la armonización, coordinación y estandarización mundial de estrategias, fungieron como

generadoras de escenarios y creadoras de nuevos mercados que posibilitaran sortear la crisis estructural, exportar los déficit de los países centrales a los periféricos, minimizar los riesgos y la incertidumbre, y fortalecer el posicionamiento y expansión de las redes empresariales globales piloteadas por los inversionistas transnacionales y los agentes financieros que controlan los mercados de valores. Además, con la intensificación de los procesos de globalización, las políticas públicas nacionales se exponen a los límites y condicionamientos que imprimen las políticas y acciones gubernamentales de otros países. La autonomía de las políticas públicas tiende a erosionarse con la proliferación de las relaciones estratégicas entre el mercado, el sector público y los diversos actores socioeconómicos. Como la globalización tiene que ver con la interacción entre presencia y ausencia, o con acciones sociales que se gestan aún sin que los actores y agentes se encuentren presentes físicamente en el espacio o territorio donde se manifiestan, una relación estratégica se gesta con las decisiones que adopta un agente o que ocurra en determinado mercado y que, como resultado de ello, ejercen efectos y consecuencias en otras latitudes y sociedades. De ahí que las decisiones en materia de agenda pública adoptadas en México y los procesos que se constituyen, especialmente durante los últimos veinticinco años no están exentos de esas influencias exógenas signadas, no pocas veces, por la incertidumbre y la contingencia. Estas prioridades mencionadas son promovidas fervorosamente por el Banco Mundial en tanto uno de los instrumentos que impulsan geoestratégicamente los procesos de acumulación de capital e incide, desde su fundación, en la construcción de nuevos mercados a escala planetaria.

Considerando lo anterior, cabe puntualizar que en las políticas públicas mexicanas diseñadas en las últimas décadas y sintetizadas en el cuadro 4, se verifica una diversificación de las concepciones sobre el desarrollo —en tanto éste ya no es sinónimo de crecimiento económico como en el pasado—, pero también una estrecha *interconexión subordinada* de la agenda social y ambiental respecto a las directrices impuestas por las políticas deflacionarias y la economía mundial en tanto la nueva racionalidad de las decisiones y acciones del sector público y sus procesos de planeación. Esto mismo se observa también en un organismo internacional como el Banco Mundial y la constante tensión asimétrica entre su agenda económica, las directrices de política social que difunde y la agenda ambiental introducida durante los últimos lustros.

Sin embargo, esta articulación orgánica entre organismos internacionales como el Banco Mundial y el funcionariado mexicano no es reciente, ni siquiera se remonta a

los años álgidos de la *crisis de la deuda*; tiene raíces profundas que no sólo se limitan a la asistencia financiera, sino que se extienden, desde la segunda mitad de la década de los cuarenta, a las relaciones epistémico/cognitivas y la asistencia técnica y formación de recursos humanos que se despliega desde ese organismo, pese a la orientación nacionalista del gobierno mexicano en ciertas etapas. La premisa de que el crecimiento económico sería impulsado mediante la construcción de infraestructura para incentivar la industrialización coincidió con las estrategias que, desde México, se adoptaron a partir de la década de los treinta. En tanto que estrategias como la de la satisfacción de las necesidades sociales básicas impulsada por Robert S. McNamara fue asimilada por las políticas sociales de la década de los setenta que pretendían responder a los desequilibrios regionales y a las demandas de los sectores populares cada vez más radicalizados. Para las décadas de los ochenta y noventa, la nueva élite política y tecnocrática no precisó de un mayor sometimiento e imposición para asimilar las medidas del llamado *Consenso de Washington*, pues estos funcionarios se compenetraron y comprometieron abiertamente con esas directrices de política económica, en gran medida por la formación académica y los intereses creados que compartieron, incluso, con mismos funcionarios del Banco Mundial y el FMI en las universidades anglosajonas. Ese compromiso estrecho entre ambos niveles de élites se evidencia con los puestos ocupados por mexicanos tanto en el gobierno nacional como en organizaciones interestatales: en la década de los setenta y ochenta Antonio Ortiz Mena –antiguo Secretario de Hacienda– se desempeñó como Presidente del Banco Interamericano de Desarrollo (1971-1988); Agustín Carstens Carstens –alto funcionario del Banco de México y la Secretaría de Hacienda– se desempeñó como Subdirector Gerente del FMI durante el primer lustro del siglo XXI (2003-2006); y, recientemente, José Ángel Gurría –también Ministro de Hacienda y el líder de las negociaciones de la deuda en sexenios pasados– se desempeña, desde junio de 2006, como Secretario General de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE).

#### **7.- La naturaleza y comportamiento de los créditos, la asesoría y la asistencia técnica ofrecidos a México por el Banco Mundial.**

El primer indicio de la amplia relación entre México y lo que hoy en día conocemos como el Grupo del Banco Mundial se presentó con la incursión de la delegación mexicana que participó, en julio de 1944, en la Conferencia Monetaria y Financiera de las Naciones Unidas que derivó en los Tratados de Bretton Woods. Estos funcionarios y

representantes mexicanos posicionaron, ante el comité del naciente Banco Internacional de Reconstrucción y Fomento encabezado por John Maynard Keynes, una serie de rectificaciones y enmiendas a los borradores de los Tratados; especialmente, los mexicanos llamaron la atención en lo referente al artículo III. Originalmente, el espíritu de este artículo consideró que los créditos y la asistencia técnica brindada por el Banco se canalizarían, esencialmente, a la atención de las necesidades relativas a la reconstrucción de los países devastados durante la Segunda Gran Guerra; sin embargo, la propuesta de la delegación mexicana afianzó la idea de que los recursos financieros y técnicos del nuevo organismo no se restringieran a dicha reconstrucción postbélica sino que se extendieran a la atención de las necesidades sociales y económicas propias de las naciones subdesarrolladas mediante el apoyo a proyectos de desarrollo. Es de destacar que esta postura fue vista con buenos ojos por el mismo Keynes e incorporada de lleno al articulado de los Tratados.

Aunque existió esta influencia del aparato de Estado mexicano en las posiciones iniciales del BIRF, fue hasta 1949 cuando se inician plenamente las relaciones financieras y técnicas entre ambos a través de los créditos solicitados por la Comisión Federal de Electricidad (CFE). El mismo diseño del Proyecto de Inversiones del Gobierno Federal y Dependencias Descentralizadas 1947-1952 (Banco de México, 1948) se orientó a satisfacer esos primeros acercamientos del gobierno mexicano con el Banco. Por aquellos años, México solicitó al Fondo Monetario Internacional, por vez primera, una transacción cambiaria por un monto de 22 500 millones de dólares para estabilizar la moneda mexicana que se mantenía sobrevaluada; pese a ello, la devaluación fue inevitable a mediados de 1948.

Con el transcurso de las décadas, esta relación entre el gobierno mexicano y el Banco Mundial se intensificó y tendió a hacerse más compleja a medida que México recurría a los sistemas epistémico/conceptuales y a la asistencia técnica y financiera del organismo. Los proyectos firmados entre ambas instancias se diversificaron hacia gran cantidad de problemáticas y temáticas que desbordaron, con mucho, los acercamientos iniciales relativos a proyectos de infraestructura eléctrica. Como muestra de esta relación compleja y no siempre armoniosa, cabe subrayar que, como respuesta a la crisis económica y la necesidad de impulsar la recuperación, hacia el 2011, México fue el país que mayor apoyo financiero recibió del Banco Mundial, puesto que de los 14 700 millones de dólares canalizados a América Latina, el aparato de Estado mexicano

absorbió 2 700 millones de dólares (18,3 % del total regional). En correspondencia con esto último, México también se ostenta como el principal país deudor del Grupo del Banco Mundial al contar –en noviembre de 2013– con un monto de 15 000 millones de dólares, lo cual representa el 1,3% del PIB mexicano. Respecto al BIRF, México ocupa –desde 1994– el lugar del país más deudor de la historia de esa filial del Grupo del Banco Mundial, pues es justo desde la década de los ochenta cuando se intensifican y estrechan las relaciones entre ambos.

Al menos hasta la década de los sesenta, México tuvo como fuente de los créditos externos a organismos internacionales como el Banco Mundial, pues desde 1946, tras finiquitar sus adeudos con acreedores extranjeros privados, no gozó del favor de estos. De ahí que el acceso a los recursos del Banco, a partir de 1949, no signaran una relación disonante debido a que ambos coincidían, a grandes rasgos, en las directrices de política económica: el aparato de Estado mexicano impulsaba, por aquellos años, la fase inicial de la industrialización para la sustitución de importaciones –estrategia promovida con sumo fervor desde la CEPAL– y, por su parte, el Banco se ciñó al otorgamiento de créditos para la construcción de infraestructura física que apoyase dicha industrialización.

Durante varios sexenios presidenciales (tal como se observa en el anexo IV), los préstamos para el fomento del sector de la energía eléctrica tuvieron un lugar central en las relaciones financieras entre el gobierno mexicano y el Banco Mundial, fortuna que no le correspondió a la empresa petrolera paraestatal (PEMEX) que funcionaba con limitada eficiencia y escasez de financiamiento. El primer empréstito fue concedido en enero de 1949 a la mencionada empresa paraestatal de la Comisión Federal de Electricidad por un monto de 34,1 millones de dólares. Sólo una excepción existió en esos primeros años de relación y fue un préstamo por 61 millones de dólares para el impulso del sistema de ferrocarriles, condicionado al logro de la eficiencia del servicio mediante la reducción de puestos de trabajo.

Como era marcado el interés del Banco por el sector eléctrico mexicano, en agosto de 1959 se demandó que México reajustara las tarifas de la energía eléctrica por considerar que contribuían al déficit público. El entonces Presidente del Banco Mundial, Eugene R. Black, presionó directamente a la Presidencia de la República para forzar esa alza tras el argumento de que no serían otorgados más créditos. En un principio, el gobierno mexicano no correspondió a esa presión y, más bien, en 1960 se nacionalizó el conjunto del sector eléctrico, perjudicando con ello a empresas canadienses y

estadounidenses; sin que existiera, al menos abiertamente, un cuestionamiento del banco multilateral ante esa medida.

Los proyectos de irrigación tuvieron también un lugar importante en la cartera del Banco Mundial a partir de 1961. 15 millones de dólares fue el monto de un primer proyecto agrícola enfocado al impulso de obras de riego que beneficiaron –a costa de los pequeños agricultores ejidatarios y las parcelas familiares– a grandes terratenientes ubicados en los estados norteros de México que se caracterizan, hasta la fecha, por una pujante agroindustria y el uso intensivo de capital. Los sistemas de riego y la edificación de presas hidroeléctricas fueron dos de las modalidades de infraestructura que se privilegiaron con los créditos otorgados en aquellos años.

Para 1970, la cartera de proyectos del Banco Mundial en México absorbía cerca del 15 % de los préstamos totales del organismo; posicionándose este país como un receptor protagonista en los esfuerzos de cooperación internacional. Ante la crisis del sector agrícola, si bien muchos de los créditos otorgados por aquel entonces eran para continuar proyectos iniciados en años anteriores, los problemas agrarios adquirieron una relevancia inédita para el Banco (véase anexo IV). El primer crédito para proyectos de agricultura se otorgó, en octubre de 1965, por un monto de 25 millones de dólares que serían administrados mediante instrumentos diseñados por el Banco de México como los Fideicomisos Instituidos en Relación con la Agricultura (FIRA) y el Fondo Especial de Financiamiento con la intermediación de la banca comercial. Estos préstamos también terminaron por beneficiar a los grandes agricultores que poseían tierras de riego.

La llegada a la Presidencia del Banco Mundial por parte de Robert S. McNamara, tal como se revisó en el capítulo III, abrió importantes cauces para configurar una agenda social que privilegió la atención de la pobreza. Ello coincidió, a partir de 1970, con el cambio en el discurso político del gobierno mexicano que incorporó –en aras de restablecer la legitimidad erosionada en 1968 con la matanza estudiantil y el distanciamiento entre la élite política y la clase empresarial a partir de 1971– la necesidad de atender a los sectores populares y campesinos –en tanto bases de las nuevas alianzas políticas del aparato de Estado– mediante la urgencia de combatir la pobreza, la mejora en la distribución del ingreso y el aumento del gasto social. Como las inversiones públicas se apoyaron en gasto público deficitario y en endeudamiento

externo, el Banco Mundial aumentó su relevancia en este último rubro al ampliar su financiamiento y alcanzar un rango del 17 % de la deuda externa mexicana.

Los créditos para el llamado Desarrollo Rural Integrado fueron el cimiento de esta nueva relación entre el Banco Mundial y el gobierno mexicano. El Programa de Inversiones Públicas para el Desarrollo Rural adoptado en México, fue asumido por el Banco Mundial como un mecanismo para combatir la pobreza en el campo. Nombrado posteriormente como PIDER (Programa Integral para el Desarrollo Rural), el Banco canalizó tres grandes préstamos: en mayo de 1975 por un monto de 110 millones de dólares, en junio de 1977 un segundo por 120 millones de dólares y en julio 1981 por 175 millones de dólares (véase anexo IV). La población objetivo de estos créditos fueron los pobres de las regiones rurales a quienes se les incentivó con inversiones en la propiedad comunal.

Las actividades turísticas también sobresalieron en la cartera de proyectos financiados por el Banco entre 1971 y 1978; destacando la formación y expansión del complejo turístico de Ixtapa Zihuatanejo (en el Estado de Guerrero) que absorbió un crédito de 22 millones de dólares. Ello se coronó con la creación, en 1974 y tras la recomendación del Banco, del Fondo Nacional de Fomento al Turismo (FONATUR).

En junio de 1972 se aprueba un crédito por 75 millones de dólares para un proyecto ferrocarrilero con miras a modernizar los activos estratégicos de la empresa pública del sector e incrementar con ello la capacidad de carga, arrastre y desplazamiento, especialmente de minerales y materias primas dirigidas al mercado norteamericano y de los productos manufacturados provenientes de ese país.

En Septiembre de 1973, el Banco Mundial concedió un préstamo por 70 millones de dólares para financiar un proyecto industrial estatal radicado en el Estado de Michoacán y dedicado al aprovechamiento de los depósitos de hierro y a la producción de acero con base en los bajos salarios de los obreros; se trató de la Siderúrgica Lázaro Cárdenas-Las Truchas. Con este préstamo, el Banco confirmó una nueva orientación de su financiamiento: del apoyo a la construcción de infraestructura auxiliar del aparato productivo, transitó a financiamientos directos canalizados a la actividad industrial. Para julio de 1976, el Banco concedió, al mismo proyecto, un segundo crédito por 100 millones de dólares.

De la primera mitad de la década de los setenta, destaca la influencia del Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo y del mismo Banco Mundial a

través de una serie de estudios que culminaron en el diseño, en 1975, del Plan Nacional Hidráulico, orientado a la gestión de los recursos hídricos del país.

Pese a la bonanza petrolera de la segunda mitad de la década de los setenta y la diversificación de acreedores internacionales, sobre todo privados, el Banco Mundial mantuvo su protagonismo en las relaciones con México. Para esos momentos, el Banco otorgó créditos en las mismas condiciones ventajosas que la banca comercial transnacional, y con ello se continuaron proyectos anteriores como los de desarrollo rural, turístico e industrial. Destacaron, hacia principios de la década de los ochenta, los créditos otorgados a proyectos de desarrollo urbano y regional por un monto de 164 millones de dólares y uno relativo al control de la contaminación por 60 millones de dólares en mayo de 1982.

Hasta principios de la década de los ochenta, los proyectos concertados entre México y el Banco Mundial fueron gestionados desde entidades del sector público como el Banco de México y los distintos fideicomisos creados para dichos fines, la Comisión Federal de Electricidad, Nacional Financiera, la Secretaría de Agricultura y Recursos Hidráulicos, el Fondo Nacional de Fomento al Turismo (FONATUR), Fertilizantes Mexicanos (FERTIMEX), Ferrocarriles Nacionales de México, la Secretaría de Marina, el Banco Nacional de Obras (BANOBRAS), el Banco Nacional de Crédito Rural (BANRURAL), la Secretaría de Programación y Presupuesto, entre otras dependencias públicas mexicanas.

Ante la *crisis de la deuda*, el Banco Mundial no tuvo capacidad de predicción y reacción por lo sorpresivo de los acontecimientos y la limitada información y conocimiento del organismo respecto a la economía mexicana. La nueva élite política que alcanzó las altas esferas de la toma de decisiones públicas en México no tuvo ningún problema para estrechar, con base en su formación tecnocrática, las relaciones con el Banco Mundial, y fue especialmente a través de los "Préstamos para el ajuste estructural" destinados a contener los desequilibrios macroeconómicos. Recrudescido el problema de la deuda con la banca privada transnacional, ésta presionó para que el Banco y el mismo Fondo Monetario Internacional brindasen garantías en los procesos de renegociación.

Para esta nueva etapa, iniciada en 1983, el Banco logró impulsar un acuerdo para modificar y homogeneizar las tasas de interés –negativas en términos reales y por debajo de la inflación– que pesaban sobre los créditos otorgados en un pasado por el



organismo a distintas dependencias del sector público mexicano. De ello surge, en 1984, el Acuerdo General de Tasas de Interés. A partir de estos años, las relaciones entre México y el Banco adquieren un carácter central a través de los estudios semestrales sobre las condiciones macroeconómicas del país y las Reuniones de Instrumentación de Estrategias.

Anne O. Krueger, una influyente economista neoconservadora y partidaria de la irrestricta apertura comercial, ostentaba por aquel entonces la Vicepresidencia del Banco Mundial –quien por cierto fue, entre 2001 y 2007, Subdirectora Gerente del FMI, coadyuvando con ello a una sincronización interinstitucional a partir de las redes de contactos, así como a la subordinación del Banco durante largos tramos de las décadas de los ochenta y noventa–, y miró con buenos ojos el paquete de créditos que diseñaban en 1984 para influir en la radical reorientación de la política comercial mexicana. Ello coincidió con el ascenso a los altos cargos de dirección económica del gobierno de esa élite tecnocrática que también simpatizaba con la apertura de la economía nacional como estrategia para contener la inflación. Con ese nuevo préstamo por 500 millones de dólares, que se materializó el 29 de julio de 1986, México adquirió el aval y las garantías del Banco para lograr reestructurar la deuda contraída con la banca comercial privada trasnacional, cuyos acreedores eran numerosos. El segundo tramo de ese proyecto se financió con otros 500 millones de dólares para noviembre de 1987, y se orientó a apuntalar lo que sería la nueva política comercial orientada a la apertura irrestricta de la economía mexicana.

Para julio de 1985, el aparato de Estado mexicano desmontó de golpe la política comercial y la política de fomento industrial que guiaron las acciones desde hacía cinco décadas y que estipulaban licencias de importación a infinidad de productos e insumos, así como incentivos fiscales y subsidios a la planta industrial. Esta estrategia para la apertura comercial se complementó con el ingreso de México, en 1986, al Acuerdo General sobre Aranceles y Comercio (GATT) y la firma del Tratado de Libre Comercio de América del Norte que entró en vigor el primero de enero de 1994.

El terremoto que devastó a buena parte de la Ciudad de México el 19 de septiembre de 1985, atrajo también la atención del Banco Mundial, primero a través de 90 millones de dólares tomados de otros proyectos para labores de rescate y emergencia; y, posteriormente, hacia marzo de 1986, mediante un proyecto para la reconstrucción y rehabilitación de la ciudad por 400 millones de dólares canalizados, principalmente, a la edificación de vivienda de interés social.

Sin embargo, en aquellos primeros años de la *crisis de la deuda*, el gobierno mexicano negociaba principalmente con el FMI, la Reserva Federal y el Departamento del Tesoro de los Estados Unidos, quedando al margen el Banco Mundial por su evasión, su subordinación al Fondo y la carencia de propuestas alternativas y soluciones ante el problema de la deuda. Fue hasta los años de 1986 y 1987 que el Banco destinó a México un monto cercano a los 2 300 millones de dólares y sus altos funcionarios se involucraron directamente en las renegociaciones de la deuda sostenidas entre el gobierno mexicano y la banca comercial transnacional, al tiempo que diseñaba instrumentos para la reducción de la misma. Aunque entre muchos de los altos funcionarios del Banco rondó la idea de lo imperioso que era la reducción y condonación de la deuda externa en países como México, ésta no fue una estrategia oficial del organismo.

La renegociación de la deuda externa mexicana entró en una nueva etapa en marzo de 1990 con los acuerdos que acompañaron al llamado Plan Brady propuesto por el Secretario del Tesoro de los Estados Unidos, en aras de reducir el monto y el servicio de la deuda. En enero de ese mismo año, el Banco Mundial prestó a México 1 260 millones de dólares como parte de un proyecto para el pago de intereses; al tiempo que se involucró en las asesorías y la elaboración de proyecciones recibidas por el gobierno mexicano para construir posibles salidas ante el problema con los acreedores privados.

Los procesos de desincorporación y privatización de empresas públicas alcanzaron un punto crucial entre 1989 y 1994, y fueron bien vistos por el Banco Mundial. De las 1 155 empresas paraestatales que existían en 1982, se transitó a 618 en 1988 y a 252 en 1994. El aparato de Estado, durante esos seis años de gobierno se desprendió de importantes compañías como una televisora, varias mineras, dos líneas aéreas (Mexicana y Aeroméxico), los bancos comerciales y la empresa de telefonía (Teléfonos de México). Con ello, logró reducirse la deuda interna, aunque no se alcanzó la publicitada eficiencia económica y la equidad social, debido a que —como parte de la ausencia de regulaciones y las omisiones gubernamentales en este proceso de privatización— se consolidaron las prácticas monopólicas y oligopólicas en varios sectores de la economía. Aunque el Banco Mundial otorgó, el 13 de junio de 1989, un crédito por 500 millones de dólares para un proyecto de medidas orientadas a reformar o reajustar las instituciones y labores de supervisión del sector bancario y financiero; ello en los hechos fue dilapidado y no surtió los efectos deseados.

En materia de política social, el Banco atrajo con cierto regocijo los programas asistencialistas del gobierno mexicano adoptados entre 1989 y 1994. A través de un proyecto para la descentralización y el desarrollo regional, aprobado el 26 de marzo de 1991, el Banco canalizó un préstamo por 350 millones de dólares al Programa Nacional de Solidaridad, en tanto la política social en boga por aquellos años y un mecanismo de control político directo que recaía sobre las comunidades locales desde la Presidencia de la República.

Entre 1989 y 1994, aunque el Banco Mundial privilegió los créditos de ajuste estructural, fueron varios los ámbitos sectoriales en los cuales incidió ese organismo a través de las decenas de asesores internacionales que colaboraban en las Secretarías de Estado estratégicas. En el anexo IV se observan proyectos agrícolas, proyectos para la reforma y posible privatización del sector energético, las actividades mineras y la industria siderúrgica, otros orientados a la reestructuración industrial, al desarrollo hidroeléctrico, a la construcción de obras en materia de transporte y telecomunicaciones, proyectos para la atención básica en materia de salubridad, educación primaria, irrigación, conservación de la biodiversidad, restablecimiento ambiental, desarrollo de tecnología agrícola, infraestructura para la ciencia y la tecnología, transporte metropolitano, productividad de los mercados laborales, la provisión de viviendas, entre otros más. Pese a esta intensificación de las relaciones, los informes del Banco Mundial sobre México evidenciaron sus reticencias respecto a las reformas económicas, el alto déficit en la cuenta corriente, la excesiva dependencia de la economía respecto a las inversiones extranjeras, y la sobrevaluación del peso.

A grandes rasgos, entre esta importante cantidad de proyectos sobresalen el préstamo por 300 millones de dólares, otorgado en marzo de 1988, y con el cual se emprendió la reforma constitucional (artículo 27 de la Carta Magna) relativa a la propiedad de la tierra (conclusión de la reforma agraria e individualización y privatización de la propiedad del ejido colectivo) en el campo mexicano y la reestructuración profunda de los mercados agrícolas con miras a la eliminación de los subsidios universales en los alimentos y la reducción de los créditos subvencionados – otorgados por la banca de desarrollo– para la compra de semillas mejoradas e insumos agrícolas, de tal manera que se reorientasen esos apoyos hacia las comunidades campesinas en pobreza extrema y a las grandes empresas agroindustriales que utilizan alta tecnología e insumos para elevar la productividad por hectárea; así como a la supresión de los precios de garantía de los granos básicos; la apertura comercial a

productos agrícolas; y el desmantelamiento de las empresas públicas orientadas a las actividades agropecuarias y a la estipulación de precios de garantía. En tanto que el Segundo Programa de Ajuste Estructural Agrario, acompañado de un crédito de 400 millones de dólares otorgado en junio 1991, se orientó –mediante la adopción del Programa de Apoyos Directos al Campo (PROCAMPO)– a apaciguar posibles efervescencias sociales derivadas del desmantelamiento del sector agrícola, del aumento de la dependencia alimentaria tras la importación de granos básicos, y de la finalización del reparto agrario (Saxe-Fernández y Delgado Ramos, 2004:37-47); ello en el contexto de agravamiento de la polarización social y la multiplicación de movimientos sociales que cuestionaban el modelo económico. A mediano plazo, la supresión de los precios de garantía de los granos básicos supuso el cierre de la Comisión Nacional de Subsistencias Populares (CONASUPO) y que el mecanismo de mercado fuese quien fijara los precios de los productos agrícolas, abriendo el camino a la especulación emprendida por los grandes acaparadores privados.

Al fraccionarse y privatizarse los ejidos colectivos se abrieron las puertas para que las empresas agroindustriales nacionales y extranjeras adquiriesen las tierras agrícolas y, a su vez, controlasen recursos naturales como los hidrocarburos, el agua, los minerales y la biodiversidad (este argumento es manejado por Saxe-Fernández y Delgado Ramos, 2005:51-59). Más aún, al eliminarse la regulación y los precios de garantía de los granos básicos y suprimir los subsidios y créditos agrícolas, el cultivo de productos agrícolas se precipitó a la baja, se frenó la agroindustria productora de frutas y legumbres, y aumentaron, como consecuencia de ello y favorecidas por la apertura comercial y la remoción de aranceles, las importaciones de alimentos y demás productos provenientes del campo (principalmente de Estados Unidos y ofertadas a precios reducidos debido a los amplios subsidios agrícolas de su gobierno), erosionando gravemente con ello la soberanía alimentaria –factor estratégico para consolidar un proyecto de desarrollo nacional– tras suplantarse el cultivo de maíz y frijol, base de la dieta mexicana, por cultivos como la soya, el trigo, el arroz, el sorgo y el algodón. Esta contrarreforma agraria condujo también a amplias concentraciones de propiedad agrícola y a la expansión de los grandes agronegocios transnacionales favorecidos por la nueva orientación de los subsidios, en detrimento del pequeño campesinado que, al abandonar sus tierras, engrosó las filas de las corrientes migratorias dirigidas al mercado laboral del vecino del norte.

La crisis económico/financiera estallada a finales de 1994 fue la más acabada expresión del fracaso de las irrestrictas estrategias de estabilización, privatización, apertura y readecuación de la regulación económica. Para enfrentar esa crisis, el nuevo gobierno mexicano que tomó el mando en diciembre de 1994, convocó al Acuerdo de Unidad para Superar la Emergencia Económica, con el cual se anunciaron recortes al gasto público, la libre flotación del peso, la atracción de inversionistas extranjeros a la banca comercial, y la privatización de la petroquímica secundaria, el sistema ferroviario y de los puertos. A la par, el gobierno de Estados Unidos anunció un plan de rescate por 51 000 millones de dólares a finales de enero de 1995 con la finalidad de estabilizar los mercados financieros y cambiarios y ampliar las líneas de crédito para México. Por su parte, el Banco Mundial, tal como se observa en el anexo IV, destinó créditos para proyectos de asistencia técnica dirigidos al sector financiero (23,6 millones de dólares), proyectos para servicios sociales esenciales (500 millones de dólares), reestructuración del sector financiero y sus reglas (1 000 millones de dólares que se emplearon para capitalización del llamado Fondo Bancario de Protección al Ahorro que, a su vez, sirvió para solventar los malos manejos de la banca privada y la expansión de la cartera vencida), asistencia técnica para el nuevo proceso de privatización (30 millones de dólares), y la atención básica en materia de salud (310 millones de dólares). La prioridad del organismo fue mejorar la institucionalidad financiera y combatir la pobreza a través del nuevo asistencialismo focalizado.

A partir de 1996 y hasta el año 2000 (véase anexo IV), se observa una diversificación de los proyectos y créditos que el Banco Mundial dirige a México: desde el manejo y gestión del agua, el desarrollo de la acuicultura, las áreas naturales protegidas, la reforestación, la modernización de carreteras federales (por un monto de 475 millones de dólares), financiamiento de la educación superior (180 millones de dólares), estímulos al conocimiento y la innovación (300 millones de dólares), reformas al sistema de salud (700 millones de dólares), mejora de la productividad agrícola (444 millones de dólares), el Corredor Biológico Mesoamericano (14,8 millones de dólares), facilidades para la reestructuración de la deuda contraída con el mismo Banco (505 millones de dólares), entre otros proyectos.

Con el cambio de siglo y con la alternancia partidista en el gobierno federal, el *Country Assistance Strategy Document* –elaborado para México con un vigor de cuatro años (2002-2005)–, establece la continuación y profundización de las medidas del *Consenso de Washington* (consolidación de la estabilidad macroeconómica, la apertura

y privatización del sector energético —especialmente de Petróleos Mexicanos y la Comisión Federal de Electricidad— y de la segunda generación de reformas en el ámbito de las instituciones para el mercado (realización de una reforma laboral, modificación de los esquemas de seguridad social, y reforma de la banca pública de desarrollo) adoptadas durante 1982 y el año 2000, y agrega otras prioridades como la mejora —a través de la consolidación de la industrialización orientada hacia las exportaciones, la profundización de la privatización de las carreteras, la participación de la iniciativa privada en el financiamiento y construcción de la vivienda urbana, etc.— de la competitividad de México en la economía mundial con la finalidad de acelerar su crecimiento económico; el fomento del capital humano mediante la transformación profunda de la estructura educativa tradicional y su sujeción a criterios de mercado; el impulso de un crecimiento que tienda a reducir la pobreza (focalización de apoyos para las comunidades indígenas y marginadas) y que se oriente a preservar el medio ambiente; y la reforma de la administración pública (el impulso de un nuevo federalismo y el combate de la corrupción) con el propósito de lograr un gobierno eficiente (Banco Mundial, 2002). En suma, el Banco Mundial propone una estrategia orientada a profundizar la inserción subordinada y dependiente de México al proceso de integración económica impulsado por el TLCAN, así como a intensificar el proceso de desnacionalización en materia de toma de decisiones practicado desde la década de los ochenta del siglo XX.

Destacan, entre el año 2001 y el 2006, créditos del Banco en rubros como la atención básica en salud (350 millones de dólares), la reforma fiscal (303 millones de dólares), microcréditos para el medio rural, modernización del sistema de riego (303 millones de dólares), ahorro y financiamiento rural, servicios ambientales, innovación para la competitividad (250 millones de dólares), transporte público y movilidad urbana, calidad de la educación (240 millones de dólares); y a partir de 2007, proyectos de energías renovables, reducción de la pobreza urbana (200 millones de dólares), estrategias para atender el cambio climático (501 millones de dólares), fomento de las tecnologías de la información (80 millones de dólares), mercados de financiamiento privado de vivienda (1010 millones de dólares), la política social llamada Oportunidades (1 503 millones de dólares), estrategias para el crecimiento verde (1 503 millones de dólares), prevención y control de la influenza, políticas económicas para responder a la crisis (1 503 millones de dólares en noviembre de 2009), apoyo al

sistema de protección social en materia de salud (1250 millones de dólares), financiamientos adicionales a la política social por 1250 millones de dólares, entre otros. De todo lo cual, sobresale en esos doce años, una atención del organismo a rubros como el combate de la pobreza a través de políticas sociales compensatorias y las estrategias para el desarrollo sostenible, que desde hace dos décadas desempeñan un papel crucial en las concepciones sobre el desarrollo esbozadas por el Banco.

## **8.- Análisis de políticas públicas y proyectos específicos en los cuales incidieron las directrices y estrategias del Banco Mundial.**

Tal como se expuso en el párrafo anterior, múltiples son los proyectos y los sectores que el Banco Mundial privilegia, desde 1949, en sus relaciones cognitivas, técnicas y financieras con México. Para efectos de nuestro estudio, seleccionamos cinco rubros que nos acercan de manera más frontal al mundo fenoménico de la incidencia del Banco en el diseño y ejercicio de las políticas públicas mexicanas: los proyectos para la construcción de infraestructura básica (1949-1970), los proyectos para el Desarrollo Rural Integrado (1971-1982), los créditos para el ajuste estructural (Structural Adjustment Loans) ejercidos –especialmente– entre las décadas de los ochenta y noventa, los proyectos para fortalecer las políticas sociales compensatorias y focalizadas (1988-2012), las estrategias para la participación de la inversión privada en el sector energético (1995-2013), y otros proyectos en rubros diversos como las reformas institucionales, la procuración de la sostenibilidad ambiental, y la política tecnológica y de innovación.

### *8.1.- Los proyectos para la construcción de infraestructura básica: energía eléctrica, obras de irrigación y presas hidroeléctricas (1949-1970).*

Como 1949 fue el año de arranque de las relaciones financieras entre México y el Banco Mundial, por aquellos años y durante largo tiempo fue común la creencia de que la construcción de infraestructura básica en materia de comunicaciones y transportes, energía eléctrica, etc., sería un importante factor que estimularía la expansión de los procesos de industrialización en los países subdesarrollados. El mismo gobierno mexicano, desde sexenios anteriores coincidió con esa directriz general y canalizó importantes porciones de la inversión pública a esos objetivos.

1948 fue el año en que las políticas públicas mexicanas evidenciaron indicios de un cierto condicionamiento ante la gravitación de los organismos internacionales que

por aquellos años nacían. Se trató del Proyecto de Inversiones del Gobierno Federal y Dependencias Descentralizadas 1947-1952 (Banco de México, 1948); documento oficial diseñado para justificar un crédito solicitado al BIRF, desde Nacional Financiera y el Banco de México, por 250 millones de dólares con miras a estimular la recuperación económica y acelerar el proceso de industrialización del país. Para el análisis y evaluación de dicho crédito solicitado, el Banco demandó estudios, informes y datos estadísticos sobre el comportamiento y evolución de la economía mexicana en los diez años anteriores, además de una programación de los proyectos específicos que en un futuro absorberían los fondos del préstamo solicitado. Adicional a la exigencia del BIRF, en este proyecto de inversiones se estipuló una descripción de las necesidades para mantener el funcionamiento normal de la infraestructura básica, así como un inventario de los medios de producción que no lograron importarse en los años de la Segunda Gran Guerra.

En su esquema de inversiones, esta misma política pública mostró como prioridad la canalización de recursos públicos a obras de infraestructura en rubros como las comunicaciones y transportes (destacando la construcción y rehabilitación de ferrocarriles, y la edificación de caminos, obras marítimas y navales, puertos y aeropuertos) para intensificar la integración del mercado interno; además de las inversiones en sectores como el agrícola (obras de irrigación, promoción de cultivos, mejoramiento de semillas, y colonización), industrial (en ramas como la minero-metalúrgica, laboratorios industriales y conservas alimenticias), de energéticos (electrificación, petróleo y gas natural) y, en menor proporción, las canalizadas al bienestar social en obras como alcantarillado, agua potable y proyectos de salubridad, educación y de la misma Ciudad Universitaria de la Universidad Nacional Autónoma de México.

Finalmente, como se observa en el anexo IV, el BIRF no concedió a México el monto solicitado, y fue hasta enero de 1949 y abril de 1950 cuando el organismo favorece con préstamos menores (10 y 26 millones de dólares respectivamente) a la Comisión Federal de Electricidad para obras de electrificación. Esa fue la constante en aquellos primeros años de relaciones entre el gobierno mexicano y el Banco, hasta que en 1954 se aprueba un crédito por 61 millones de dólares destinado al proyecto del ferrocarril del pacífico, un préstamo de 25 millones de dólares para un proyecto de construcción de caminos (octubre de 1960), créditos para proyectos de irrigación en tres



etapas (15 millones de dólares en enero de 1961, 12,5 millones de dólares en abril de 1963 y 19 millones de dólares en mayo de 1966), proyectos para créditos agrícolas por un monto de 25 millones de dólares aprobados en octubre de 1965, y préstamos para proyectos de desarrollo de la agricultura en mayo de 1969 por un monto de 65 millones de dólares.

Tal como mencionamos en el párrafo anterior, los apoyos destinados a obras de irrigación favorecieron a los grupos de agricultores más pujantes y modernizados localizados en el norte de México. Además, en última instancia, los créditos canalizados a las actividades agrícolas tuvieron como trasfondo rescatar a un sector que durante décadas fue succionado en sus excedentes por el expansivo proceso de industrialización y la consustancial urbanización que requerían precios de garantía de los productos agrícolas para subsidiar la alimentación de las clases medias y populares ciudadinas, así como los insumos y las materias primas empleadas en esos procesos. En suma, las crisis del campo mexicano, desde aquella época, se explica por la expansión de la industria; en tanto que la atención que comenzó a mostrar el Banco Mundial por esa crisis hacia finales de los sesenta, se relaciona con la necesidad de reposicionar a un sector estratégico como el agropecuario en la senda que permitiera una profundización del desarrollo industrial.

Especialmente, los proyectos de electrificación e irrigación financiados por el Banco Mundial coincidieron con una estrategia del gobierno mexicano adoptada, desde 1947, para fomentar el desarrollo regional –y corregir las distorsiones del mercado que tienden a concentrar el crecimiento económico–, mediante proyectos de cuencas hidrológicas que destinaron cuantiosas inversiones públicas en irrigación y generación de energía hidroeléctrica a través de presas y embalses. Proyectos como la Comisión del Río Papaloapan (1947) abarcando los estados de Puebla, Veracruz y Oaxaca; la Comisión del Río Tepalcatepec (1947) dentro de la región de la Tierra Caliente en el estado de Michoacán, posteriormente denominada Comisión del Río Balsas para integrar a entidades como el Distrito Federal, Puebla, Guerrero, Tlaxcala, Jalisco, Oaxaca, Morelos, estado de México y el mismo Michoacán; la Comisión del Río Fuerte (1951) que comprendió los estados de Sonora, Sinaloa, Durango y Chihuahua; y la Comisión del Río Grijalva/Usumacinta (1953) que incluía los estados de Tabasco y Chiapas, pretendieron extender la frontera agrícola hacia los climas tropicales húmedos y reducir las presiones demográficas sobre las regiones del Altiplano mexicano. Aunque no estimularon la desconcentración industrial, estos proyectos de cuencas hidrológicas

sí ampliaron la oferta de energía eléctrica consumida, finalmente, por las grandes concentraciones urbanas, e implantaron las relaciones capitalistas de producción en poblaciones agropecuarias que hasta esas fechas producían para el autoconsumo.

Cabe destacar también que durante esas décadas, el gobierno mexicano privilegió una planeación sectorial por encima del diseño y ejercicio de políticas con criterios territoriales y regionales. De ello se benefició la expansión industrial y se profundizaron los ancestrales desequilibrios y desigualdades regionales del país. Más aún, los proyectos de infraestructura orientados a la construcción de obras de irrigación no frenaron el acelerado rezago hacia el cual se dirigía el campo mexicano durante la década de los sesenta; más bien, la profundización de la crisis agrícola fue inversamente proporcional a la expansión del proceso de industrialización y su consustancial urbanización.

#### *8.2.- Los proyectos para el Desarrollo Rural Integrado en el marco de la llamada "Revolución verde" (1973-1982).*

Hacia finales de la década de los sesenta, el Banco Mundial trastoca su concepción tradicional sobre el desarrollo inspirada en las teorías de la modernización y, a través del llamado *Informe Pearson* (Pearson, 1969), se advertía del rezago y crisis que experimentaba en aquellos años el sector agropecuario en muchos países subdesarrollados, entre los cuales sobresalía México. Para comenzar a atender esta problemática generalizada, hacia principios de la década de los setenta, el Banco esboza la estrategia del llamado Desarrollo Rural Integrado, materializada durante los siguientes años a través de la denominada "Revolución verde". Esta última consistió en una transferencia de cuantiosas inversiones y tecnologías de los países desarrollados a las actividades agrícolas de naciones subdesarrolladas, beneficiando con ellos a los grandes terratenientes nacionales y a las empresas dedicadas a la industria y a los servicios propios de la agricultura (sobre esto último véase Feder, 1976). Con esa estrategia, el Banco Mundial reconocía que el objetivo prioritario del crecimiento económico no mejoró la distribución del ingreso y que ello perjudicó especialmente al campo en los países subdesarrollados, y que si esas tendencias hacia la desigualdad se acentúan, supondrían desafíos a la estabilidad sociopolítica y a la seguridad nacional.

A contracorriente de la reforma agraria que adoptó el aparato de Estado mexicano en la década de los treinta, el Banco Mundial, a través de la estrategia del

Desarrollo Rural Integrado, no aborda la problemática de la concentración de la tenencia de la tierra y la expropiación de las grandes extensiones en manos de terratenientes para beneficiar a los campesinos pobres y excluidos. Más bien, el objetivo central del Banco consiste en atender una población objetivo que se encuentra en el rango de pobreza absoluta para que aumente la productividad agrícola, elevar sus ingresos y evitar efervescencias sociales que podrían suscitarse con el aumento de la pobreza y la exclusión. Se trataba, a decir del mismo Ernest Feder, de erradicar al pequeño campesinado rural para transitar a un empresariado agrícola que, mediante los apoyos del Banco, accediera a insumos como las semillas mejoradas, plaguicidas, pesticidas químicos, herbicidas, fertilizantes, alquiler de maquinaria y equipo tecnificado en manos de los grandes terratenientes, y gozara de la construcción de sistemas de riego, todo lo cual, en última instancia, benefició a las empresas transnacionales que fabricaban dichos insumos y perpetuó la dependencia del pequeño campesino respecto a los terratenientes.

La "Revolución verde" pretendió, desde la década de los cuarenta, adoptar los avances tecnológicos en la agricultura tradicional para lograr mayores rendimientos en la producción sobre la base del uso de semillas híbridas de alto rendimiento generadas en los Estados Unidos para sus suelos. Esta tecnificación fue vista en México como una posibilidad para la modernización del campo y como un mecanismo para superar el atraso en el cual se hundía hacia la década de los sesenta. Las Fundaciones Ford y Rockefeller, estimuladas indirectamente por el Banco Mundial, fueron de las más interesadas en implantar ese nuevo modelo agrícola predominante en los Estados Unidos.

Para adoptar este modelo productivo en el campo mexicano se precisó de programas de investigación agrícola, sistemas de irrigación, créditos y de los llamados paquetes tecnológicos dotados de maquinaria y equipo, fertilizantes y semillas mejoradas de trigo, sorgo y maíz seleccionadas genéticamente. El financiamiento, en lo fundamental, provenía de la Fundación Rockefeller –coordinada con la Secretaría de Agricultura y Fomento del gobierno mexicano– y también muchas de las decisiones en términos de lo que debía investigarse, el tipo de cultivos –que por lo regular eran los más rentables–, y los métodos de producción. Sin embargo, este proyecto sólo favoreció a los grandes terratenientes regidos por criterios empresariales, marginando a los minifundistas, comuneros y ejidatarios que no lograron acceder a los avances tecnológicos implantados y sólo terminaron endeudados con los créditos concedidos.

Así ocurrió con el Plan Puebla adoptado en 1967 por las dos fundaciones anteriormente citadas (para un balance amplio de los efectos negativos derivados de la "Revolución verde" véase Barkin y Suárez, 1985).

La misma Fundación Rockefeller y el Banco Mundial financiaron en la década de los sesenta el Consultative Group on International Agricultural Research (CGIAR), en tanto sistema internacional de investigación agrícola que contaba con varios centros de investigaciones radicados en países subdesarrollados, destacando el Centro Internacional de Mejoramiento del Maíz y el Trigo (CIMMYT) en México; entidad que sirvió para introducir la "Revolución verde" en el país.

Pese al importante incremento de la producción agrícola entre los campesinos más modernizados, hacia finales de los años sesenta y la década de los setenta estalló la masiva importación de granos básicos y fue el inicio de la dependencia alimentaria mexicana; por no mencionar los efectos ambientales negativos y la exclusión social generados en las regiones donde se experimentó con esos proyectos. Sin embargo, la ostentosa "Revolución verde" ayudó al renovado discurso y orientación que el Banco Mundial adoptó hacia principios de la década de los setenta y que colocó el énfasis en el rescate del campo y la lucha contra la pobreza rural. En esta matizada concepción –que coincidió con el discurso y políticas públicas del gobierno mexicano– subyace la noción de que la agricultura es la base de la expansión de la industrialización al proveer materias primas para el procesamiento manufacturero, así como suficientes alimentos a precios bajos para consumo de la clase trabajadora y excedentes agrícolas que sean exportados y contribuyan al financiamiento de bienes industriales importados.

En el anexo IV relativo a los proyectos del Banco Mundial en México y bajo la estrategia del llamado Desarrollo Rural Integrado, ese organismo operó –entre 1973 y 1982– un total de 20 proyectos relacionados con los créditos a actividades agropecuarias, agricultura a pequeña escala, obras de irrigación y desarrollo de fertilizantes, lo cual contrasta con los 5 proyectos para obras de irrigación aprobados entre 1949 y 1971. Esos 20 proyectos absorbieron créditos del Banco por un monto total de 2 608 millones de dólares, destinados a rubros como los privilegiados por la "Revolución verde" que abrieron un amplio mercado a las empresas transnacionales de origen estadounidense dedicadas a la producción de insumos y maquinaria agrícola. Estos créditos evidencian el insistente interés del Banco Mundial en los proyectos agrícolas y en los moderados cambios en sus concepciones sobre el desarrollo y su

sistema epistémico. Más aún, la atención a la pobreza rural y el rezago del campo, era para el Banco una garantía para procurar la estabilidad y seguridad política, sobre todo en regiones de México caracterizadas por su tradición de lucha y protesta social. Por si fuera poco, en los esquemas y proyectos de desarrollo rural integrado desempeñó un papel importante la inversión extranjera como motor del aumento de la productividad y de la transferencia de tecnología hacia países como México.

Entre estos créditos destaca el aprobado, en mayo de 1975, por 50 millones de dólares para el proyecto Fertimex I destinado a la construcción de plantas industriales para producir los ingredientes y sustancias de los fertilizantes con base en maquinaria, ingeniería y tecnología extranjeras.

El Programa de Inversiones Públicas para el Desarrollo Rural, diseñado en 1973 por el gobierno mexicano, se orientó a atender —a través de la dotación de infraestructura, servicios y empleo— el rezago y pobreza de las poblaciones rurales en aras de renovar la alianza política con el campesinado marginado, en tanto nuevo sustento de legitimidad del Estado de cara a la ruptura y distanciamiento entre el gobierno y el empresariado monopólico. Mediante la inversión pública, se pretendió canalizar al campo deprimido capital, tecnología y obras de bienestar social para transformar las bases tradicionales de su estructura productiva. 110 millones de dólares fue el monto del primer crédito otorgado por el Banco Mundial en mayo de 1975 para financiar el citado Programa de Inversiones; hacia junio de 1977 se concedieron otros 120 millones de dólares, y para julio de 1981 el último préstamo por 175 millones de dólares. De tal forma que fueron cuantiosos los recursos del sector público mexicano destinados al campo durante la década de los setenta, pero ello no redundó en el abatimiento del rezago de la agricultura ni en el freno del deterioro de la autosuficiencia alimentaria; más bien, tendieron a reforzarse los mecanismos de control político sobre el campesinado, debilitando con ello la efervescencia social que abundó en varias regiones del país a lo largo de la convulsa década de los setenta.

### *8.3.- Las estrategias de estabilización, privatización, apertura y readecuación de la regulación económica (1982-2000).*

Las políticas de ajuste y cambio estructural de las economías nacionales adoptadas en multitud de países desde la década de los ochenta y promovidas por diversos organismos internacionales como el Banco Mundial son, de sobra, las estrategias más cuestionadas y que mayor oposición despiertan en el mundo subdesarrollado; al tiempo

que evidenciaron una ruptura radical en el pensamiento y la concepciones del Banco en torno a la incidencia en la dialéctica desarrollo/subdesarrollo.

Influido ampliamente por las directrices del Fondo Monetario Internacional, el Banco Mundial abrazó la ideología del *fundamentalismo de mercado* y, al igual que como ocurrió con la llamada "Revolución verde", la *crisis de la deuda* posicionó a México como el alumno predilecto y el terreno fértil para que la nueva élite gobernante y los organismos financieros internacionales experimentaran con las políticas deflacionarias.

En aras de contrarrestar los desequilibrios externos de México y las espirales inflacionarias, en coordinación con el FMI que terminó por invadir funciones a través de la llamada condicionalidad cruzada, el Banco Mundial, de manera improvisada y desinformada en un inicio, respaldó las políticas de ajuste y cambio estructural hacia principios de la década de los ochenta y esbozó un nuevo modelo de inserción de las economías nacionales a partir de una industrialización orientada hacia las exportaciones de insumos manufacturados, en tanto mecanismo para estabilizar variables macroeconómicas como la inflación que por aquel entonces asfixiaba a la economía mexicana. El 29 de julio de 1986, 500 millones de dólares –seguido de una segunda partida por el mismo monto aprobado en noviembre de 1987– concedió el Banco como crédito para adoptar una reconversión en la política comercial mexicana bajo la premisa de emprender una apertura irrestricta de la economía nacional para corregir los problemas de balanza de pagos del país y atraer divisas vía la inversión extranjera directa, en tanto nueva palanca del crecimiento económico. Esta reconversión de la política comercial adquiriría sentido en el contexto de las transformaciones estructurales y organizacionales del capitalismo analizadas en el capítulo III, que suponen la emergencia de sistemas internacionales de producción integrada que desplazan el proceso productivo del *hacer y mover cosas* hacia los países periféricos que ofrecen ventajas comparativas como los bajos salarios, la cercanía a enormes mercados como el estadounidense y, en general, la reducción de los costes de producción. En el trasfondo de estos *Trade Policy Loans* se arraigó el objetivo de impulsar la desigual integración económica de México con los Estados Unidos bajo el imperativo de lograr y mantener la disciplina macroeconómica. Hacia finales de la década de los ochenta, la amplia reducción de las barreras arancelarias favoreció la importación de maquinaria, insumos agrícolas y granos básicos provenientes del vecino del norte.

La reducción del déficit público, la atención al pago del monto de la deuda externa y el servicio de la misma (gasto público totalmente improductivo), y la disminución de las presiones inflacionarias fueron las condiciones necesarias para la apertura de la economía nacional. Especialmente, la estabilización de una variable macroeconómica como la inflación –que en 1987 alcanzó una tasa del 150 %– resultó indispensable para generar certidumbre a los proyectos empresariales y a las inversiones privadas.

1 900 millones de dólares fue el monto total que el Banco Mundial destinó como préstamos a México entre 1983 y el año 2000 para lograr la reconversión de la política comercial e impulsar el modelo de industrialización para la exportación de insumos maquilados producidos con inversión privada.

Respecto a la estrategia de privatización y desincorporación de empresas paraestatales, en junio de 1989 el Banco aprobó un crédito por 500 millones de dólares para financiar un proyecto para la reforma de la empresa pública, de tal manera que el sector público mexicano, de 1 155 compañías poseídas en 1982, para 1994 sólo disponía de 252; ante ello, cabe destacar que el Banco no recomendó al gobierno mexicano estrategias de regulación y supervisión de las privatizaciones ni mecanismos para contener la formación de monopolios privados. Entre esas empresas públicas reestructuradas con préstamos del Banco Mundial destacaron las de la industria siderúrgica por un monto de 400 millones de dólares (marzo de 1988) y la empresa de fertilizantes (FERTIMEX) por un monto de 265 millones de dólares en esa misma fecha; destaca también un crédito por 30 millones de dólares, aprobado en agosto de 1995, para un proyecto de asistencia técnica en materia de privatizaciones. Entiéndase que para el Banco, la reestructuración de las empresas públicas supone una racionalización y modernización administrativa y una flexibilización de las empresas públicas y de los contratos colectivos de trabajo para jubilar o despedir a multitud de trabajadores, hasta llevar a la compañía a "un punto de venta" para su posterior privatización y transnacionalización, tal como ocurrió con Ferrocarriles Nacionales de México que desapareció su ramal de transporte de pasajeros y transfirió los activos estratégicos relacionados con el transporte de carga a empresas norteamericanas que adquirieron un amplio control geopolítico y geoeconómico sobre el territorio nacional en el contexto de la relevancia que adquiere el transporte multimodal (contenedores trasladados a través de camiones/trenes/barcos/aviones) para el comercio internacional.

El desmembramiento y privatización de los ferrocarriles a partir de 1997 –tras la modificación del artículo 28 constitucional que asumió al sector como una actividad exclusiva del Estado– supuso también el despido y jubilación de 65 000 empleados de la extinta empresa paraestatal, la práctica desaparición del Sindicato de Trabajadores Ferrocarrileros de la República Mexicana, el cierre de más de 2 000 estaciones ferrocarrileras y la concesión a empresas privadas hasta por 50 años con posibilidades de renovación por otros cincuenta; al tiempo que la apropiación privada de estos activos e infraestructura de comunicaciones y transportes adquiere importancia geoestratégica para el traslado de Estados Unidos hacia México de granos básicos subsidiados y bienes que contienen alto valor, así como de hidrocarburos, minerales –en 1991, el Banco otorgó un préstamo por 200 millones de dólares para la desregulación de 1,8 millones de hectáreas de la reserva minera– e insumos maquilados desde el país Azteca hacia la Unión Americana. Este proceso regresivo se inició desde la década de los ochenta con un crédito otorgado por el Banco Mundial por 300 millones de dólares para sanear y modernizar al sector ferrocarrilero, al tiempo que se pretendió erosionar y flexibilizar el contrato colectivo de trabajo mediante la adopción de un Programa de Racionalización de Recursos Humanos y un Programa de Retiro Voluntario. El Programa Estratégico Empresarial diseñado por el Banco consideró puntos como la reducción de personal redundante, el cierre de talleres de mantenimiento y/o la concesión de los mismos a empresas privadas, la reducción de recursos para el mantenimiento de vías, la venta de inmuebles y activos innecesarios, y la supresión de servicios ferroviarios considerados ineficientes como el exprés y el de "menos de carro entero" tradicionalmente contratado por pequeñas y medianas empresas para transportar cantidades pequeñas de mercancías.

Al desmembrarse la paraestatal Ferrocarriles Nacionales de México, las principales concesiones fueron: Ferrocarril del Noreste en manos de Transportación Marítima Mexicana y Kansas City Southern Industries que interconecta al centro y noreste de México con Estados Unidos por el lado de Nuevo Laredo o Matamoros, y que controla 3960 kilómetros y el 40 % del transporte de mercancías; el Ferrocarril Norte-Pacífico concesionada al Grupo Ferroviario Mexicano y a un consorcio que integra a la Union Pacific, la constructora Ingenieros Civiles y Asociados (ICA) y a la empresa minera Grupo México, controla 6 200 kilómetros de vías férreas e interconecta a México con los estados de Texas, Nuevo México, California y Arizona; y el Ferrocarril del Sureste con 2 200 kilómetros de longitud fue concesionado a la empresa



constructora Triturados Basálticos (TRIBASA) (un estudio pormenorizado al respecto es expuesto en Saxe-Fernández, 2002, documento de donde se toman los datos del presente párrafo). Como parte de la relevancia que adquiere la infraestructura multimodal de transporte, destacan también las privatizaciones, a través del mecanismo de la concesión, de amplias porciones de las carreteras, los puertos, los aeropuertos y las telecomunicaciones.

A grandes rasgos, las estrategias de estabilización, privatización, apertura y readecuación de la regulación económica impulsadas por el Banco a través de los "Structural Adjustment Loans" y asumidas por el gobierno mexicano con pleno compromiso y no por imposición como regularmente se considera, se orientaron a varios rubros: en materia de política comercial y la nueva política de precios, la racionalidad es la economía mundial, el despliegue y aprovechamiento de las ventajas comparativas y la necesidad de la apertura comercial sobre la base de las exportaciones, la remoción del proteccionismo y la revisión de los precios relativos para que sean acordes con los precios internacionales. Respecto a la política de ahorro/inversión y la readecuación de las regulaciones económicas, se privilegió el fortalecimiento de la iniciativa privada suprimiendo las barreras que existían para la inversión extranjera; estimular la intermediación financiera y la amplia movilidad de capitales a través de la supresión de las políticas de represión financiera; y brindando nuevos incentivos a la inversión privada. Por el lado de la política del gasto y la inversión públicos se sugirió la disciplina fiscal a través de un reordenamiento que supone la eliminación de subsidios a bienes y servicios públicos; la eliminación de gastos improductivos y la reorientación de las inversiones públicas a partir de la estipulación de prioridades, los precios internacionales y los presupuestos al alcance del sector público. Como complemento de esta última estrategia, la política de empresas paraestatales o públicas privilegiaría la privatización y desincorporación de compañías en aras de propiciar la inversión privada en esos rubros, así como estimular, bajo criterios comerciales, la eficiencia y rentabilidad de las empresas aún no privatizadas. En el contexto de la condicionalidad cruzada suscitada en la década de los ochenta entre el Banco Mundial y el FMI, el primer organismo sería el encargado de supervisar el ejercicio de esas nuevas estrategias de política económica.

#### 8.4.- *Las políticas sociales compensatorias y focalizadas y su incidencia en el combate contra la pobreza (1988-2012).*

Recuperando la tesis introducida por Robert S. McNamara a principios de la década de los setenta de que la pobreza y la exclusión son fenómenos que comprometen la seguridad nacional y la estabilidad política, el Banco Mundial, tras la promoción de las políticas de ajuste y cambio estructural durante los años ochenta y la primera mitad de la década de los noventa, reivindica la premisa del combate contra la pobreza a partir del "mecanismo de goteo" que enfrenta los costes sociales de las políticas deflacionarias mediante apoyos focalizados y compensatorios que, en última instancia, fungen como instrumentos de control político sobre sectores populares que, tras su protesta y oposición, pueden generar inestabilidad social y política.

En esa línea operan políticas sociales como el Programa Nacional de Solidaridad (PRONASOL) adoptado entre 1988 y 1995, el Programa de Educación, Salud y Alimentación (PROGRESA) generalizado a partir de 1997, y el Programa Oportunidades ejercido desde el año 2002 (para mayores detalles sobre la orientación y sentido de la nueva política social mexicana consúltase Enríquez Pérez, 2002b). Aunque la relación del Banco Mundial con la política social diseñada en México no es nueva –la Coordinación General del Plan Nacional de Zonas Deprimidas y Grupos Marginados (Coplamar) que se creó en la década de los setenta ya se apropiaba del enfoque de las necesidades sociales básicas del Banco–, esa organización multilateral aplaude y financia las tres estrategias sociales mencionadas.

Bajo el rubro de la descentralización y el desarrollo regional, el Banco Mundial aprobó créditos para dos proyectos: uno por 350 millones de dólares en marzo de 1991, y otro por 500 millones de dólares en septiembre de 1994. Estos recursos se destinaron al PRONASOL, en tanto política para la atención de la pobreza extrema aprovechando la movilización, los liderazgos y el capital social de las comunidades bajo criterios de corresponsabilidad y participación de los pobladores beneficiados. Este nuevo asistencialismo, que también consideró créditos para la creación de pequeñas empresas, constituyó una estructura política paralela al partido *cuasi oficial* controlada directamente por el Presidente de la República para crear nuevos mecanismos de apoyo al modelo económico recién implantado.

Aunque en los siguientes años se otorgaron créditos para la atención de áreas rurales marginadas y población urbana en situación de pobreza, una fuerte apuesta del

Banco Mundial se dio en abril de 2009 al aprobar un crédito para el Programa Oportunidades por 1 503,76 millones de dólares y un segundo préstamo en 2010 como financiamiento adicional para el mismo programa por 1 250 millones de dólares. En tanto que para este último año también se aprobó un crédito por 1 250 millones de dólares para apoyar el llamado seguro médico popular, el cual funge como uno de los complementos de la política social.

En esencia, estas nuevas políticas sociales se adhieren a las directrices normativas introducidas por Amartya Sen respecto al enfoque de las capacidades y la atención focalizada de las poblaciones en condición de pobreza extrema. Salvo el PRONASOL, el resto de las estrategias privilegia las transferencias monetarias directas a los beneficiarios para evitar la deserción escolar en los niveles educativos básicos, acceder a una canasta básica y una mínima dieta alimenticia, y dotarlos de servicios básicos de salud; dejando de lado con ello el criterio de universalización de los beneficios sociales. Por si fuera poco, estas políticas sociales apuestan a la racionalización o ahorro del gasto público y el aparato burocrático que las ejerce; a la adopción de un perfil transitorio, es decir, oficialmente se considera que al superarse las asimetrías y desigualdades sociales acentuadas con las políticas de ajuste y cambio estructural de la economía, el mecanismo de mercado facilitará la eficiencia y equidad en la asignación y distribución de los recursos y la riqueza, de tal modo que ello beneficiará a los sectores populares y reducirá la proporción de la población necesitada de asistencia social (es el "mecanismo de goteo" referido párrafos arriba); la desconcentración en materia de ejecución y operatividad de los programas sociales y la transferencia de competencias y funciones de la administración pública federal a los gobiernos de las entidades federativas o de los municipios –incluso se transfieren ciertas parcelas a la iniciativa privada y a las Organizaciones No Gubernamentales, debilitando con ello el poder político de los sindicatos tradicionales que ejercían prácticas corporativas y clientelares en la provisión de servicios sociales–; y en la focalización selectiva orientada a suprimir las estrategias de subsidios generalizados al consumo para procurar la disciplina fiscal al privilegiar la atención y asistencia entre los grupos sociales marginados que padecen una mayor exclusión social.

Se trata de políticas sociales que tienden a subordinarse a la política económica y sus imperativos de ajuste fiscal, así como a la vocación geopolítica y geoeconómica del aparato de Estado que privilegia la firma de tratados y acuerdos comerciales para la inserción de México en los mercados internacionales. Políticas sociales como el

PRONASOL, el PROGRESA y Oportunidades despliegan una vocación de compensación focalizada y selectiva de sus apoyos y se erigen como alternativas oficiales ante las promesas incumplidas de la democratización representativa y los efectos sociales negativos derivados de la adopción de las políticas económicas deflacionarias. Ello significa que más que transitar de una democratización representativa a una que privilegie la participación ciudadana en la toma de decisiones públicas, y más que combatir las raíces de las desigualdades sociales, lo que se pretende es suministrar paliativos transitorios y compensatorios orientados a evitar que las comunidades pobres agraven su situación de marginación, vulnerabilidad y exclusión social; además, con estos apoyos públicos también se pretende conformar nuevos mecanismos de control político sobre los grupos sociales seleccionados, activo valioso en tiempos electorales y capitalizado por los partidos políticos. Más aún, el llamado empoderamiento de las comunidades locales mediante su capacidad autogestiva y la creación y acumulación de capital social, se erige también en parte importante de las estrategias de política social en la medida que la participación comunitaria representa una alternativa para desembarazar al aparato de Estado de sus responsabilidades sociales y de un mayor gasto público en materia de bienestar.

De manera adicional a las funciones asistenciales y compensatorias orientadas a la generación y expansión de capacidades básicas, la nueva modalidad de políticas sociales adoptadas en México intervienen en el proceso de acumulación de capital a través del suministro de apoyos monetarios que dinamizan el consumo familiar en las comunidades; el control de la efervescencia y protesta social protagonizada por las poblaciones excluidas en aras de procurar la estabilidad política que evite la inseguridad pública y facilite las condiciones para la atracción y establecimiento de la inversión extranjera; las legislaciones y normas jurídicas que abren el camino a la individualización y privatización de los fondos de pensiones y favorecen la especulación en los mercados financieros; contribuyen también mediante el fomento del autoempleo al promover actividades microempresariales y otorgar microcréditos para que las micro, pequeñas y medianas empresas incrementen su productividad, competitividad y rentabilidad.

### 8.5.- *Las estrategias para la apertura del sector energético a la inversión privada (1995-2013).*

En congruencia con las estrategias de desincorporación y privatización de empresas públicas respaldadas por el Banco Mundial desde la década de los ochenta, a partir de 1995 el gobierno federal impulsó varias iniciativas de ley para abrir las industrias petrolera y eléctrica a la participación de la inversión privada. Pese a que las administraciones públicas federales que ejercieron entre 1994-2000, 2000-2006 y 2006-2012 no lograron reformar el artículo 27 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos para despojar a la nación del dominio directo de los recursos del subsuelo, el Banco Mundial no quitó el dedo del renglón (para mayores detalles sobre las directrices del Banco en esa materia véase Saxe-Fernández, 2002; Saxe-Fernández y Delgado-Ramos, 2003 y 2004), pues hacia diciembre de 2012 considera como una reforma estructural estratégica la apertura del sector energético al asegurar que la inversión privada incentivaría el incremento de la productividad de las empresas privadas (Banco Mundial, 2012).

En el documento titulado *Agenda de reformas en México para un crecimiento incluyente y sostenible*, el Banco argumenta que el monopolio público que priva en el sector energético no propicia la innovación ni la capacidad de adaptación a un entorno cambiante, pues la Comisión Federal de Electricidad se encuentra limitada por los controles y topes presupuestarios federales que propician una insuficiente inversión, e interferencia política en las políticas de precios y prioridades de inversión; se señala también que estos mismos límites comprometen el suministro de petróleo y gas, así como la construcción, por parte de Petróleos Mexicanos (PEMEX), de infraestructura para el procesamiento, transporte y distribución del energético. Se esboza también la idea de que el suministro del servicio de electricidad es deficiente y que los costos para usos industriales y comerciales son elevados, aumentando con ellos los costos de producción y negocio (Ibidem:10). El mismo Banco reconoce que abrir a la iniciativa privada el sector petrolero, que por cierto contribuye con más de una tercera parte de las finanzas públicas, supone realizar una reforma fiscal que cubra los orificios generados por la transferencia de activos y beneficios a las empresas privadas.

Este ambicioso proyecto se remonta a 1995, año en que el Banco diseñó un mapa de ruta para el desmantelamiento sistemático de PEMEX, comenzando con el otorgamiento a la iniciativa privada de contratos de riesgo para la exploración de los yacimientos petroleros y de aquellos que son potenciales a ser descubiertos; la atracción

de inversión privada extranjera en el ramo de la petroquímica; desmembrar a PEMEX en varias empresas inconexas y en abierta competencia; facilitar la competencia nacional e internacional en el sector petrolero; y privatizar a la petrolera paraestatal (World Bank, 1995a). En el fondo de estas estrategias se encuentra la posible integración energética y el mercado común de América del Norte en aras de revertir el agotamiento de las reservas de hidrocarburos que experimenta Estados Unidos desde hace cuatro décadas. El argumento retórico, esbozado por el Banco Mundial, para adoptar las medidas referidas radica en asumir que con ello se lograría la eficiencia pues la paraestatal no invierte en su expansión, en exploración de aguas profundas y en la industria petroquímica; y que al privatizarse PEMEX sería posible liquidar la deuda pública.

El desmembramiento paulatino de la industria petrolera nacional comenzó desde la década de los ochenta con la desregulación de la petroquímica básica: PEMEX no sería más el único generador de productos petroquímicos, al tiempo que se reajustaron sus precios y se facilitó la importación de esos productos por parte de las empresas privadas. Para el Banco Mundial es "preocupante" el poder de mercado y la condición monopólica de la petrolera mexicana, pues impide a las empresas extranjeras impulsar una integración vertical (Ibidem). Succionada por el fisco mexicano hasta en 95 % de sus ganancias, PEMEX dejó de canalizar recursos a la petroquímica; situación que precipitó la privatización de este subsector estratégico que agrega valor tecnológico a los hidrocarburos. Otro elemento que contribuye, desde inicios del siglo XX, al debilitamiento estratégico de PEMEX son los llamados Contratos de Servicios Múltiples, con los cuales la inversión privada y los monopolios petroleros extranjeros participan con financiamiento y se subcontratan para satisfacer los proyectos solicitados por la petrolera paraestatal en materia de explotación de las cuencas de gas natural, evadiendo con ello –desde aquel entonces– los impedimentos impuestos por la Constitución Política. El Banco Mundial también promovió un proyecto de modernización administrativa de PEMEX que supuso su desconcentración en cuatro entidades, la flexibilización del contrato colectivo de trabajo y el despido masivo de personal calificado y operario; sin embargo, ello derivó en la concesión de los procesos de perforación a compañías extranjeras que no emplean a mexicanos en puestos directivos y técnicos ni consumen productos, insumos y servicios de origen nacional. Este amplio proceso de dismantelamiento de la petrolera paraestatal fue abierto en 1989

con el crédito por 500 millones de dólares aprobado por el Banco Mundial para financiar un proyecto orientado a la reforma de las empresas públicas mexicanas. Más que privilegiar fases como la refinación, estas directrices promovidas por el Banco enfatizan en la sobreexplotación y exportación de hidrocarburos, de tal manera que el mercado estadounidense incrementa sus reservas de petróleo crudo y desahoga el exceso de productos refinados al comerciarlos con México.

Hacia finales de 2013, con un nuevo gobierno encabezado por el partido que administró el país durante 71 años, se aprobaron estas perseguidas (contra)reformas estructurales que se correspondieron con las estrategias respaldadas por organismos financieros internacionales como el Banco Mundial, quedando pendiente saber cuál será el rumbo del país ante semejantes cambios legislativos.

Cabe destacar que las estrategias de estabilización, privatización, apertura y readecuación de la regulación económica significaron una profundización de la *desnacionalización integral* (término introducido, mediante una destacada elaboración teórico/conceptual, por Saxe-Fernández, 1988) en la medida que se presentó una retracción del aparato de Estado respecto al proceso económico, así como un ascenso de la iniciativa privada a través de la privatización de empresas públicas. Bajo la premisa de que la "espontaneidad del mercado" detonaría la libre competencia y el crecimiento económico, este proceso de *desnacionalización integral* se tradujo –desde la década de los ochenta– en una acentuada erosión del poder del sector público respecto a la toma de decisiones estratégicas en materia económica, teniendo ello impactos negativos en el conjunto del aparato productivo por la vía del desmantelamiento histórico de las tradicionales funciones rectoras, promotoras y reguladoras del proceso económico desplegadas por el aparato de Estado, la apertura comercial, la privatización y extranjerización de activos como los bancario/financieros y amplias franjas del aparato industrial, suponiendo ello la influencia marcada de las *redes globales de toma de decisiones* en la hechura de la política económica y el diseño de los presupuestos públicos. Se trata pues de un proceso que socava el ejercicio de la soberanía nacional en asuntos estratégicos y nodales (para mayores detalles sobre la incidencia de los procesos de privatización en la *desnacionalización integral* véase Enríquez Pérez, 2002a).

Las recientes (contra)reformas pueden contribuir a agravar la *desnacionalización integral* en la medida que los activos petroleros sean compartidos por el empresariado privado transnacional que despliega una visión geoestratégica sobre el territorio mexicano y el control de los recursos naturales estratégicos.

8.6.- *La diversificación de las estrategias de desarrollo en el Banco Mundial y su asimilación en México (a partir de 1997).*

Tal como se observó en los últimos párrafos del capítulo III relativo a la transformación de las concepciones sobre el desarrollo esbozadas por el Banco Mundial, este organismo internacional se distanció de la ideología del *fundamentalismo de mercado* y tendió a diversificar sus concepciones y estrategias de desarrollo sin entrar en contradicción con las políticas de estabilización, privatización, apertura y readecuación de la regulación económica contenidas en el *Consenso de Washington*; más bien, esa diversificación tiende a apuntalar una agenda económica del organismo que convive, complementa y entra –no pocas veces– en relaciones jerárquicas que subordinan a su agenda social y ambiental. Para efectos de demostrar esta diversificación de estrategias en el organismo, abordaremos tópicos como las reformas institucionales con énfasis en el sector educativo, la inserción de los países en la economía del conocimiento (políticas tecnológicas y de innovación), y los proyectos para la restauración del medio ambiente.

La llamada *segunda generación de reformas* que abiertamente promovió el Banco Mundial desde la segunda mitad de la década de los noventa (véase Burky y Perry, 1998), se orienta a los necesarios cambios institucionales que perfeccionarían la adopción de las estrategias del *Consenso de Washington*. Básicamente, este organismo sugiere que para revertir la brecha institucional en países como México respecto a naciones desarrolladas resulta preciso mejorar la calidad de las inversiones en educación y formación de recursos humanos; crear o promover mercados financieros eficientes y sólidos; reformar las estructuras legales en ámbitos como la flexibilización de los mercados laborales y las regulaciones relacionadas con las inversiones privadas canalizadas a infraestructura y servicios sociales; lograr la eficiencia del sector público en general y de poderes como el judicial en particular; y procurar el fortalecimiento de las estructuras fiscales para consolidar la estabilidad macroeconómica.

Al respecto, entre 1997 y el año 2012 destacan varios créditos otorgados por el Banco para financiar proyectos orientados a las reformas institucionales en México (véase anexo IV): en el ámbito de la mejora de la educación se aprobaron créditos para el desarrollo de la educación básica (115 millones de dólares en 1998, 300 millones de dólares en marzo de 2002 y 300 millones de dólares en julio de 2004), el financiamiento de la educación superior (180,2 millones de dólares en 1998), el proyecto de becas y



asistencia para estudiantes de educación terciaria (180 millones de dólares en diciembre de 2005), y la calidad de la educación (240 millones de dólares también a finales de 2005). Durante la segunda mitad de la década de los noventa, estos créditos apoyaron proyectos como la reforma de los planes de estudio en el nivel básico, los cambios en los libros de texto gratuitos, la introducción de las evaluaciones institucionales en el ámbito de la enseñanza primaria y superior, y la creación de carreras superiores cortas en las universidades tecnológicas regionales, al tiempo que se adoptaron medidas –a través del Programa para Abatir el Rezago en la Educación Inicial y Básica– para atender de manera focalizada a escuelas y estudiantes provenientes de comunidades rurales pobres y marginadas. Estas estrategias compensatorias continuaron durante la siguiente década a través del Consejo Nacional de Fomento Educativo (CONAFE).

Por su parte, con el proyecto orientado al financiamiento de la educación superior se ventiló la idea de que las escuelas y universidades públicas dedicadas a este nivel de enseñanza generasen ingresos propios mediante el cobro de cuotas y matrículas, así como la creación de una institución pública dedicada al otorgamiento de créditos educativos (financiamiento focalizado y compensatorio por el lado de la demanda) destinados a estudiantes provenientes de estratos sociales bajos y medios e inscritos en instituciones de educación superior privadas, con la finalidad de revertir el grado de deserción escolar y mejorar la calidad del proceso de enseñanza/aprendizaje al competir con otras organizaciones privadas por la atracción de estudiantes subsidiados mediante estos créditos (varias de estas directrices son expuestas en Johnstone, 1998, quien reconoce que estas reformas educativas serían guiadas por el mecanismo de mercado y no por la planeación y regulación del sector público). Otras directrices del Banco Mundial indican que las universidades se orienten por una visión empresarial mediante la cual comercien sus investigaciones, cursos de capacitación y actualización profesional, y otros servicios, usando para ello la figura de contratos de concesión. Tanto las matrículas como las cuotas por servicios brindados a los estudiantes y el despertar de la vocación empresarial de la planta académica son concebidas como alternativas para enfrentar la austeridad fiscal a la cual se enfrenta la universidad pública tradicional. En aras de incrementar la calidad y la eficiencia, el Banco sugiere que la universidad se guíe por las señales del mecanismo de mercado para responder a las necesidades de los clientes o consumidores.

Para el Banco Mundial, hacia principios del siglo XXI tres problemas educativos son los principales en el caso de México: la limitada cobertura en todos los niveles

escolares, el financiamiento a la educación media superior, y la deficiente calidad educativa en los niveles básicos pues los estudiantes no logran adquirir los suficientes y sólidos conocimientos y habilidades para integrarse eficazmente al mercado laboral. Ante ello, el Banco sugiere estrategias de política educativa sustentadas en varios pilares: la descentralización educativa hacia las entidades federativas; el otorgamiento de apoyos focalizados a las comunidades aisladas, indígenas y en pobreza extrema; el diseño de programas de becas; el fortalecimiento de la política social denominada PROGRESA; la adopción de proyectos para la educación a distancia; la reforma de los planes de estudio y la conversión de un método de enseñanza que privilegie el aprendizaje por encima de la memorización; aumento del tiempo escolar; la promoción de la educación bilingüe; evaluaciones de la relación costos/efectividad; revisión de las regulaciones en materia de educación brindada por entes privados; el diseño de fuentes alternativas de financiamiento para la educación superior; la mejora de los instrumentos de planeación y gestión educativa; la adopción y promoción de procesos para la acreditación educativa; y el estímulo de la participación social (Giugale, Lafourcade and Nguyen, 2001). A grandes rasgos, el pensamiento del Banco en materia educativa considera, por un lado, el brindar servicios educativos para que la fuerza de trabajo responda a las necesidades de competitividad impuestas por los mercados mundiales – especialmente técnicos especializados en la operación, mantenimiento y reparación de equipo y maquinaria transferidos a México como tecnología o como parte de los segmentos de valor que suponen las maquiladoras– y, por otro, reducir la pobreza mediante la ampliación de dichos servicios.

Como parte de las reformas institucionales promovidas por el Banco Mundial, en julio de 2004, destaca un préstamo por 30 millones de dólares para ejecutar un proyecto destinado a la modernización, monitoreo y evaluación del poder judicial y la impartición de justicia en México, involucrando en materia de financiamiento a agencias de cooperación internacional de varias naciones (tan sólo la USAID aporta 55 millones de dólares al año) y de capacitación a ONG's e instituciones de educación superior. Bajo la premisa de la paradójica idea de combatir la corrupción –algo que por cierto no le caracteriza al Banco a su interior–, se adoptaron medidas como la apertura de laboratorios anti-corrupción en México.

Esta difusión de la *segunda generación de reformas* se correspondió con un cuantioso crédito por 1 000 millones de dólares otorgado a México por el Banco en

junio de 1995 para la reestructuración del sector financiero. De cara a la crisis económico/financiera de aquella época, la regulación del sector bancario adquirió un rango relevante en el discurso del mencionado organismo internacional.

Respecto a los proyectos relacionados con la política tecnológica y de innovación, el Banco Mundial, pese a que en 1999 difunde el *Informe sobre el desarrollo mundial, 1998-1999. El conocimiento al servicio del desarrollo* limita el tema a los problemas de asimetrías de información, las políticas para reducir dichas diferencias, las políticas para la adquisición de conocimientos, y la absorción de conocimientos a través del fortalecimiento de la enseñanza. En este mismo Informe, el Banco reconoce que el conocimiento es un factor decisivo en el proceso de desarrollo y que la actividad económica no sólo se fundamenta en la acumulación de capital físico y la posesión de recursos humanos, sino también en la información y el aprendizaje, marcando ello la diferencia entre ricos y pobres (Banco Mundial, 1999). Aunque el Banco reconoce las desigualdades en la capacidad para generar conocimientos a través de la investigación & desarrollo, no estructura una estrategia sólida para trascenderlas; ello se observa en la orientación de créditos para proyectos de conocimiento e innovación en México (300 millones de dólares en 1998), así como a otros relacionados con el desarrollo de e-business para pequeñas empresas (58,4 millones de dólares en julio de 2003), y el fomento del sector de la tecnología de la información (80 millones de dólares en julio de 2008). El planteamiento que subyace en las concepciones del Banco respecto a la política tecnológica y de innovación de los países subdesarrollados, consiste en reforzar los lazos de dependencia de estas naciones y posicionarlos en la senda de la transferencia de tecnología para responder a los requerimientos de los sistemas internacionales de producción integrada que tienden a concentrar y a retener los avances técnicos en los nodos centrales de las redes empresariales, destinando para los países subdesarrollados el *hacer y mover cosas*. Esto significa que la débil o titubeante política tecnológica en México responde a la manera en que se organiza y gestiona –de manera centralizada y estratificada– el proceso económico a nivel mundial a partir de una división internacional del trabajo que concentra la tecnología de punta y la producción de alto valor en ciertos nichos de poder tecnoeconómico y que desconcentra la producción de altos volúmenes hacia espacios marginales que se tornan incapaces de agregar valor tecnológico a los bienes, servicios e insumos. En esta estructuración de los mercados, el Banco Mundial desempeña un relevante papel a través de su poder epistémico y capacidad de *teledirección* en materia de planeación y

definición de los problemas públicos. Esta tesis es claramente observable en la manera en que se perfilan los mercados propios de la industria aeroespacial; la cual tiende a concentrar las innovaciones tecnológicas en unas cuantas empresas que diseñan los performances que las compañías subcontratadas radicadas en México deben seguir, cerrando con ello toda posibilidad de propiciar avances tecnológicos (véase un estudio empírico al respecto en Enríquez Pérez, 2014).

Una de las principales tendencias de las directrices del Banco Mundial en materia de política científico/tecnológica consiste en impulsar la vinculación entre la universidad y la empresa a través del financiamiento de esta última en actividades como la investigación a cambio de privatizar los derechos de patentes comercialmente viables y derivados de esos trabajos académicos. Lo anterior se expresa en la llamada *Millennium Science Initiative* promovida por el mismo Banco para financiar proyectos de investigación científica y tecnológica de punta en los cuales participan empresas transnacionales y se aprovechan las instalaciones e infraestructura universitaria preexistentes; esto con la finalidad de comercializar los resultados de la investigación y atraer a los talentos científicos hacia la compañías privadas (sobre esta iniciativa consúltese Holm-Nielsen, 2002), propiciando con ello la fuga de cerebros desde los países subdesarrollados, subsidiando indirectamente a las empresas privadas y transfiriendo los resultados de investigación hacia las empresas matrices radicadas en el norte del mundo.

Desde 1992, año en que podemos identificar la adhesión del Banco Mundial al discurso del llamado desarrollo sostenible, se abrió un importante cause para la canalización de créditos con miras a financiar proyectos ambientales en México, situación nada ajena al control directo y expoliación de los recursos naturales y de las comunidades circunvecinas. Conservación de Áreas Nacionales Protegidas (0,73 millones de dólares en 1999, 16,1 millones de dólares en 2002, 7,35 millones de dólares en 2007, 5,44 millones de dólares en 2008), manejo y gestión del agua (350 millones de dólares en 1994, 186,5 millones de dólares en 1996, 35 millones de dólares en 2005), proyectos ambientales en la frontera norte (368 millones de dólares en 1994), captura de carbono (0,86 millones de dólares en 2005, 401 millones de dólares en 2010), conservación de la biodiversidad (7,5 millones de dólares en 2000, 11,69 millones de dólares en 2012), protección de la capa de ozono (4 millones de dólares en 1992), manejo de desechos sólidos (200 millones de dólares en 1994), el Corredor Biológico Mesoamericano

(14,84 millones de dólares en el 2000), manejo de desastres naturales (404,05 millones de dólares en el año 2000), medidas ambientales para el transporte (5,8 millones de dólares en 2002, 2,4 millones de dólares en 2005), energías renovables (25,35 millones de dólares en 2006 y 49,35 millones de dólares en el mismo año), servicios ambientales (40 millones de dólares en 2006), políticas para atender el cambio climático (501,25 millones de dólares en 2008, 450 millones de dólares y 4,5 millones de dólares en 2010, 350 millones de dólares para bosques y 300,75 millones de dólares en 2012), desarrollo rural sostenible (60,5 millones de dólares en 2009 y 50 millones de dólares en 2012), y políticas para la sostenibilidad ambiental (300,75 millones de dólares y 401 millones de dólares en 2008). Se trata de importantes recursos que se corresponden con la introducción y difusión, por parte del Banco, de la agenda ambiental; sin embargo, estos desembolsos y esta reorientación cognitiva no apuntan a un cambio en el patrón de producción y consumo caracterizado por una lógica depredadora y contradictoria en la relación sociedad/naturaleza; más bien, en muchos casos, pese a su vocación conservacionista, al menos en la retorica, se subordinan a las primeras generaciones de reformas económicas.

Bajo la bandera de la conservación de los recursos naturales, los proyectos ambientales del Banco Mundial –no sin el acompañamiento de otros organismos internacionales como el BID y el PNUD, las Organizaciones No Gubernamentales ambientalistas y de los inversionistas privados–, privilegian la gestión y uso de la biodiversidad y el agua. Los distintos créditos destinados por el Banco al proyecto del Sistema Nacional de Áreas Protegidas se orientan a controlar la biodiversidad de esas regiones promoviendo la descentralización en la toma de decisiones hacia las entidades federativas y hacia prestadores de servicios ambientales como las ONG's ambientalistas y las empresas privadas; a hacer accesibles las propiedades y recursos en manos de ejidos y organizaciones comunales; y el manejo de los recursos genéticos y los conocimientos tradicionales al respecto, lo cual es del interés estratégico de las corporaciones extranjeras dedicadas al desarrollo de la biotecnológica y la farmacéutica. A través del Proyecto de Consolidación de Áreas Naturales Protegidas, financiado en 2002 con 16,1 millones de dólares, se atendería, entre otras, el cultivo de plantas nativas forestales, el inventario de especies florales útiles y en peligro, las especies animales nativas, el establecimiento de bancos de germoplasma para almacenar la riqueza genética, el inventario de especies exóticas, la identificación de plantas de utilidad medicinal para las comunidades locales, la calidad, contaminación y cantidad de agua

dulce, y la construcción de conexiones hidráulicas; todo lo cual supone desplegar un importante control sobre los recursos hídricos emanados de esas áreas naturales.

El Proyecto de Conservación de la Biodiversidad en Comunidades Indígenas, cuyo préstamo aprobó el Banco en noviembre del año 2000 por un monto de 7,5 millones de dólares, se orienta hacia estados mexicanos como Guerrero, Oaxaca y Michoacán con una amplia riqueza en bosques y maderas y con abundante población autóctona, abarcando más de tres millones y medio de hectáreas. Aunque se insta a la participación comunitaria de las etnias allí radicadas, el trasfondo del proyecto radica en monitorear la biodiversidad, sistematizar su información y aprovechar el conocimiento tradicional y milenario de las comunidades nativas.

En el contexto del lanzamiento de la entonces ambiciosa política regional del Plan Puebla-Panamá, adquirió relevancia el llamado Corredor Biológico Mesoamericano, cuyo territorio –comprendido desde los estados de Chiapas, Quintana Roo, Campeche y Yucatán hasta la nación panameña– está dotado de una importante biodiversidad, reservas de agua y una invaluable riqueza cultural; recursos estos que son del interés de las empresas biotecnológicas al otorgarle valor económico a la diversidad natural y utilidad bioquímica y genética, y cuyos productos es posible comerciar a gran escala. Pese a esta retórica vocación conservacionista, la destrucción de las riquezas naturales se ejerce desde proyectos contrarios de otros organismos internacionales como el BID que financian amplias obras carreteras en el sur de México en el marco del entonces publicitado Plan Puebla-Panamá. El énfasis de este proyecto financiado por el Banco recaería en las plantas medicinales y la riqueza biológica comercialmente viables, los componentes de las sustancias activas y los mecanismos para su extracción, las riquezas forestales, el chicle, las plantas ornamentales, la fibra, el agua, y la flora y fauna endémicas. El correlato de este ambicioso proyecto es el Corredor Coralino Mesoamericano, en el cual también interviene el Banco Mundial, los gobiernos locales, ONG's ambientalistas y gobiernos del norte del mundo, para incidir en uno de los arrecifes de coral más grandes del planeta que concentra importantes cantidades de riqueza genética marina.

En materia de recursos hídricos, la tendencia del Banco Mundial se orienta a incentivar la inversión de la iniciativa privada en la construcción de infraestructura y la operación concesionada de los servicios de explotación, extracción, almacenamiento, suministro, saneamiento, tratamiento, potabilización y gestión del agua; lo cual se

evidencia en el financiamiento mundial de proyectos, por parte del Banco, destinados a la construcción de embalses y presas, acueductos, hidroeléctricas, hidrovías, redes de captación y distribución del líquido vital, plantas de tratamiento de aguas residuales y complejos desalinizadores; también financiados por empresas privadas; de tal modo que estos proyectos apuntalan la expansión del mercado mundial en torno al recurso hídrico. Particularmente, en México se maneja desde hace años la figura de la concesión en rubros como el suministro, desalinización y tratamiento de aguas residuales con plazos de hasta quince años. En noviembre de 1990, el Banco aprobó un primer préstamo por 300 millones de dólares para un proyecto de agua potable y saneamiento, ampliándolo a una segunda etapa en junio de 1994 mediante otro crédito por 350 millones de dólares, con lo cual se sientan las bases para la atracción de inversión privada en rubros como la infraestructura para el tratamiento de aguas residuales. El 20 de junio de 1996, el mismo organismo aprobó un proyecto para la gestión de los recursos acuíferos por un monto de 186,5 millones de dólares, destinados sobre todo a readecuar las legislaciones en la materia. Además, en muchos casos, los subsidios destinados al suministro de agua fueron reducidos y las tarifas fueron modificadas y ajustadas de acuerdo a criterios de rentabilidad; por si fuera poco, son varias las empresas privadas nacionales y extranjeras que participan no sólo en la construcción y manejo de plantas de tratamiento y purificación, sino también en la facturación y cobro por concepto de abastecimiento del líquido vital.

Geoestratégicamente, estos proyectos ambientales promovidos por el Banco Mundial en México y Centroamérica, aunque presentados y operados de manera fragmentaria, analizados en contexto son parte de un mismo engranaje orientado a ejercer una integración biótica continental al extenderse sus acciones e inversiones privadas y multilaterales hasta la selva amazónica en Perú y Brasil, los Andes colombianos y el acuífero Guaraní en el cono sur, que sea controlable decisoria, territorial y geoeconómicamente desde las redes empresariales globales dedicadas a la farmacéutica, la biotecnología, la farmacéutica y la investigación bioquímica de punta, así como desde las ONG's ambientalistas financiadas por las primeras y desde la red de organismos internacionales que difunden el discurso conservacionista. El control territorial sobre esos cuantiosos recursos naturales es estratégica de cara al agotamiento de las reservas hídricas, el calentamiento global y el consustancial cambio climático, la proliferación de desastres y catástrofes naturales, la pérdida de biodiversidad y la devastación de ecosistemas que somete a miles de especies al peligro de extinción.

## **9.- Hacia un ejercicio de comparabilidad internacional: similitudes y contrastes en los proyectos financiados por el Banco Mundial en Brasil, Argentina, Bolivia, África y México.**

La comparabilidad internacional es un método que nos permite contrastar las manifestaciones y rasgos característicos de los fenómenos en territorialidades y sociedades distintas, analizando los puntos de encuentro y las divergencias en las experiencias y eventos. Sin ánimo de llegar a generalizaciones que no enfatizan en la esencia de los fenómenos, la comparabilidad internacional aporta elementos para desentrañar los alcances y contradicciones de los procesos, al tiempo que facilita –al abordar varias partes del todo– una perspectiva de conjunto que nos ayude a desentrañar –en nuestro caso– la lógica de la economía mundial como una totalidad con componentes interrelacionados y dotada de relaciones sistémicas. De ahí que sea necesario abordar una serie de países que muestran ciertas características compartidas respecto a la gravitación del Banco Mundial en materia de diseño y ejercicio de política económica entre 1980 y el año 2005, destacando los casos de Brasil, Argentina, Bolivia y algunos países africanos.

### *9.1.- Brasil y sus iniciales reticencias internas respecto a las políticas de ajuste y cambio estructural.*

Un álgido periodo de las relaciones de Brasil con el Banco Mundial se dio con el gobierno democrático de João Goulart (1961-1964), puesto que el Banco rehusó otorgar préstamos a su gobierno; situación que se revirtió en 1964 con el ascenso de una dictadura militar encabezada por el General Castelo Branco, al grado tal que se promediaron 500 millones de dólares por año en calidad de préstamos concedidos por el organismo. Además, varios proyectos financiados por el Banco fueron ampliamente cuestionados hacia principios de la década de los ochenta, entre los cuales destacan el proyecto Polo Noreste para construir rutas de penetración en la selva amazónica aún a costa de la deforestación y del desplazamiento y exterminio de comunidades indígenas. En 1981, el Banco, a través de la Corporación Financiera Internacional, destina 8 millones de dólares para contribuir a proyectos de irrigación en cultivos de arroz; acciones que llevaron aparejada la violación de derechos humanos, la represión y la resistencia de las familias productoras que se oponían al despojo de sus tierras. Para 1986, se insiste con proyectos ambientalmente insostenibles como el de las represas y la



construcción de redes eléctricas financiado por el Banco con 500 millones de dólares que comprometían la floresta virgen de la selva amazónica y a los pobladores nativos.

Sin embargo y pese a las reformas para la flexibilización laboral y la reestructuración industrial, las políticas de ajuste y cambio estructural llegaron tarde a Brasil, en gran medida porque la transición hacia la democratización política pactada entre las élites en 1984 heredó la premisa de hacer frente a las necesidades sociales insatisfechas tras lograrse una importante expansión económica en los 15 años anteriores a 1982; sin embargo, dicha transición también postergó la estructura desigual y monopólica de la sociedad brasileña. Esta situación, contraria a las nuevas políticas que se profundizaban en América Latina, se expresó en el importante cúmulo de derechos sociales que fueron reivindicados en la nueva constitución política brasileña. Fue hasta 1990, con el ascenso al poder político por parte de Fernando Collor de Mello, que se atribuyó a esta serie de derechos sociales el origen de la ingobernabilidad en Brasil y se transitó a la prioridad de abatir el déficit público; sin embargo, los escándalos de corrupción frenaron las contrarrefomas conservadoras impulsadas por el mismo Collor de Mello. De tal manera que las estrategias de privatización, apertura de la economía nacional y reducción de la estructura organizacional del sector público, se retoman –bajo la ideología de que el Estado es sinónimo de derroche, aletargamiento burocrático y falta de calidad y eficiencia en sus servicios– en 1994, encabezadas por Itamar Franco y Fernando Henrique Cardoso y sustentadas en la premisa de la estabilidad monetaria para lograr el control de la inflación, y en un mercado financiero volátil en tanto mecanismo principal para la inserción de Brasil en la economía global. Varios fueron los pilares de estas estrategias: la retracción del sector público respecto al fomento de las actividades productivas; el uso del tipo de cambio como instrumento anti-inflacionario, al tiempo que su liberalización ayudaría a la formación de ahorro externo que complementa la inversión nacional y financie el déficit en cuenta corriente; la apertura comercial en aras de incrementar la productividad en la producción nacional; la apertura financiera con base en el estímulo de capitales especulativos de corto plazo; el ajuste fiscal y la austeridad monetaria; la desindexación de la economía; el fomento de la inversión extranjera en sectores diversificados para incrementar la vocación exportadora; y la privatización de empresas del sistema productivo estatal y de servicios sociales básicos, con la finalidad de remover los cuellos de botella que se imponen en el sector industrial, así como reducir los costes y aumentar la productividad (Belluzzo y Almeida, 2002). Este llamado Plan Real –impulsado por Cardoso desde 1994 siendo

Ministro de Hacienda— se orientó, en un primer momento, al control y abatimiento de la inflación, y —a largo plazo— a la reestructuración económica, institucional y gubernamental para enfrentar la ineficiencia del sector público, el estancamiento de la economía, la hiperinflación y el atraso tecnológico derivado de las estrategias industriales y comerciales proteccionistas. Se trataba de superar el desequilibrio externo y lograr una convergencia de la estructura productiva nacional con los patrones de competitividad internacional; para lo cual la inversión extranjera directa jugaría un papel crucial en sectores como el automotriz, los electrodomésticos y la electrónica.

Más aún, la nueva política industrial derivada de estas estrategias de ajuste, pregonaba que con la estabilidad macroeconómica se abriría un nuevo ciclo de inversiones a partir de la formación de capital fijo, el aumento de la productividad como incentivo de la vocación exportadora, la reducción de las importaciones, y el estímulo de la modernización tecnológica sobre la base de la inversión extranjera (Coutinho, 1998).

Estas medidas de política económica significaron el predominio de sectores y actividades intensivas en recursos naturales y mano de obra, por encima de los intensivos en capital y tecnología, lo cual se tradujo en una reespecialización productiva de la economía; la desregulación de los mercados laborales, erosionando con ello los mecanismos de protección social; la concentración de las inversiones extranjeras en los llamados commodities agrícolas e industriales, que por lo regular contribuyen de manera limitada a la estructura del comercio exterior; el mismo sector agrario, en aras del ajuste fiscal, experimentó la erosión de los mecanismos de apoyo al campo; la privatización de empresas públicas y la apertura comercial y financiera transformaron las estructuras industriales y modificaron las condiciones de concentración de la riqueza a favor de grupos monopólicos nacionales y extranjeros.

En el *Country Assistance Strategy 2000-2003* dedicado a Brasil por parte del Banco Mundial, el organismo celebra la llamada modernización de la economía brasileña sobre la base de las inversiones privadas beneficiadas con las privatizaciones, el fortalecimiento del sector bancario privado, la inserción de la economía nacional en los mercados internacionales, y el mejoramiento de la calidad educativa (World Bank, 2000). Se atribuyen estas mejoras a la estabilidad macroeconómica lograda durante el gobierno de Cardoso. En este documento, el organismo urge a complementar esas reformas estructurales mediante la profundización de la reducción del déficit fiscal vía

el recorte del gasto público y la disminución del gasto en salarios de la burocracia, ello con la finalidad de aumentar el ahorro interno y satisfacer el servicio de la deuda que pesa sobre el sector público; aparejado a lo anterior, se sugiere la reforma de la administración pública, la reducción de los costes que suponen las burocracias, desconcentrar funciones del gobierno federal, y precarizar los contratos de trabajo con el fin de suprimir la estabilidad laboral de los funcionarios públicos; flexibilizar las legislaciones laborales en general, para modificar la relación entre el capital y el factor trabajo; y reformar los mecanismos de seguridad social con el propósito de reducir los costos de las jubilaciones y pensiones de los funcionarios públicos, y estimular la creación de fondos privados para el retiro.

Si el incremento de la pobreza fue considerado por el Banco como el correlato de las políticas de ajuste y cambio estructural de la década de los noventa, el organismo sugería la adopción de políticas compensatorias y focalizadas para su atención. Esta modalidad de política social fue asumida por el organismo como el complemento idóneo de las políticas económicas entonces en marcha (World Bank, 1995a y 1995b). La reducción de la pobreza, a decir del Banco, sólo sería posible con la mayor provisión de salud, educación, servicios sociales urbanos y rurales, y la adopción de una reforma agraria (World Bank, 2000). Por supuesto, esta proclamada reforma agraria no se orienta a trastocar la lógica concentradora de la tierra en manos de grandes terratenientes ni a la distribución de la riqueza, sino sólo a matizar las políticas sociales compensatorias de los efectos negativos derivados de las estrategias de ajuste y cambio estructural; se trata de una estrategia –esta de la llamada reforma agraria– orientada a ampliar los mercados de tierras para incorporar a los pequeños productores a la lógica de acumulación de capital.

Respecto a los proyectos de privatización, cabe destacar que la Comisión Especial de Privatización creada en 1981, identificó para este año un total de 140 empresas públicas que podrían transferirse al sector privado mediante su venta; para 1989 fueron vendidas 38 de ese total identificado por un monto de 723 millones de dólares. Para 1990 se instituye el Programa Nacional de Privatización, vendiendo –entre 1991 y 1994– otras 33 empresas por un valor de 8 607 millones de dólares (entre ellas destacaron las compañías estatales del sector siderúrgico, de los fertilizantes y la petroquímica, así como la Empresa Brasileira de Aeronáutica); a partir de ese último año, con la llegada de Cardoso al poder político, se aceleró el proceso de privatización y se extendió a las empresas públicas más grandes y dinámicas. En 1995 se crea la

Comisión de Privatización como instancia cercana a la Presidencia de la República; a través de dicha comisión se impulsa la reforma de la Constitución para permitir la privatización de empresas estratégicas y restringidas en rubros como el petróleo, las telecomunicaciones, la energía eléctrica, la minería y el gas; de tal forma que hacia 1998 se privatizaron y reestructuraron 74 empresas por una cantidad de 88 000 millones de dólares. De tal manera que entre 1991 y 1998 se privatizaron gran parte de los sectores estratégicos y de infraestructura y con los 86 942 millones de dólares se abonó para erigirse en uno de los procesos de privatización más grandes del mundo (fechas y datos tomados de Baumann y Mussi, 1999).

Cabe destacar también que hacia 1997, el gobierno de Cardoso contrajo un cuantioso préstamo por 41 000 millones de dólares con distintos acreedores como el Banco Mundial, el Fondo Monetario Internacional, el Banco Interamericano de Desarrollo y los gobiernos de varias naciones desarrolladas mediados por el Banco de Pagos Internacionales, con el fin de reducir las tasas de interés, contener la caída de las corrientes de capital, estabilizar las cuentas externas, y frenar posibles ataques especulativos al Real; Brasil debió responder con una profundización de las políticas de ajuste y cambio estructural por aquellos años. Las primeras en adoptarse, en los márgenes de este compromiso contraído por el gigante sudamericano, fueron las estrategias fiscales —en tanto mecanismos para contener la inflación— dirigidas a crear impuestos sobre las transacciones en los mercados de valores y en las relacionadas con las pensiones y jubilaciones; al tiempo que el presupuesto federal fue recortado en 8 900 millones de dólares en materia de gasto corriente y de capital (Ibidem). Ello se complementó con las reformas a la administración pública (despidos y suspensión de funcionarios, flexibilización de los contratos y menor estabilidad en el empleo) y a los esquemas de seguridad y previsión social (edad mínima de jubilación para empleados públicos, apertura de fondos de pensiones) emprendidas con anterioridad; así como con los amplios proyectos de privatizaciones que contribuyeron a reducir la deuda pública y a atraer financiamiento externo mediante la inversión extranjera directa. Como para principios de 1999 la deuda pública ascendía a un 11 % del PIB, se pretendía reducirla en un 3 % del PIB a través de una nueva oleada de privatizaciones en el sector de la electricidad, la banca comercial en manos de los estados —por ejemplo el Banco do Estado de São Paulo S.A. (BANESPA)—, así como la venta de acciones en grandes empresas como PETROBRAS y TELEBRAS (Ibidem).

Hacia el 2002, Luiz Inácio Lula da Silva, en tanto alternativa política, gana las elecciones presidenciales, pero ello no significó tomar distancia del modelo económico profundizado por Fernando Henrique Cardoso; muy por el contrario, tanto el crecimiento económico duradero y sostenido como la creación de empleos y la inclusión social fueron supeditados –al menos durante el primer mandato de Lula da Silva– a la necesidad de mantener equilibrios macroeconómicos que facilitaran la inserción del Brasil en la economía global. La inflación contenida, la libre flotación del tipo de cambio, la estabilidad monetaria, el logro de superávit primarios en aras de reducir el endeudamiento y garantizar el pago a los acreedores internacionales, y la contracción de los desequilibrios externos, fueron las premisas de la política económica de Cardoso que se siguieron a pie juntillas por Lula da Silva. Todo ello apoyado en pilares frágiles como las altas tasas de interés que no estimulan el consumo ni la inversión y sí el ingreso de capitales especulativos que buscan rendimientos rápidos; el aumento de impuestos (pasaron del 29,7 % en 1998 al 35,9 % en el año 2004); y el recorte del gasto público, con sus consustanciales impactos en la limitada reactivación económica y la carencia de inversiones públicas en la producción e infraestructura. Estas palancas del superávit fiscal, en última instancia, beneficiaron al capital financiero.

Estas directrices de política observadas en los últimos lustros en Brasil, no se distancian de los planteamientos generales del Banco Mundial en materia de política económica, política social y reformas institucionales. Tal vez, la gran diferencia con México radica en la claridad de un proyecto de nación y el trabajo conjunto de las élites, que aprovechan ventajosamente la internacionalización diversificada de su economía; al tiempo que su Estado mantiene un control sobre los recursos y activos estratégicos.

#### *9.2.- Argentina: una relación de altibajos con el Banco Mundial signada por la tensión constante entre el estatismo y el fundamentalismo de mercado.*

Es hasta 1956 cuando Argentina ingresa a las organizaciones financieras surgidas de los acuerdos de Bretton Woods, en gran medida por las reticencias del Peronismo respecto a la ideología liberal de estas entidades y porque ese régimen adoptó una política nacionalista y estatista a lo largo de diez años de gobierno bajo un amplio apoyo de las masas populares. En su momento, el régimen peronista no consideró conveniente asumir los costos económicos y políticos que suponía el formar parte del FMI y el Banco Mundial, así como la adopción de políticas que privilegiaran el mecanismo de mercado. Sin embargo, hacia 1955, el rígido modelo de comercio exterior, la escasez de

crédito internacional y la caída de las exportaciones, cambiaron el escenario de las relaciones económico/financieras internacionales de Argentina. De esto estaban conscientes los líderes del golpe militar que derrocó a Juan Domingo Perón en septiembre de ese mismo año. De ahí que –por sugerencia de Raúl Prebisch– el gobierno de facto encabezado por José Domingo Molina considerara que para superar esos obstáculos, resultaba preciso la adhesión a las instituciones multilaterales de crédito, así como relacionarse de manera más estrecha con la dinámica de los Estados Unidos. A través de estas organizaciones multilaterales se garantizaba un mínimo acceso a los instrumentos financieros y técnicos para hacer fluir el crédito orientado a la estabilización de la economía; sin embargo, ello supuso la adopción de una política cambiaria relativamente desregulada y un cambio de modelo económico gestionado desde una ideología de corte liberal y financiado con créditos del Eximbank estadounidense. El ingreso a estos organismos internacionales permitiría que Argentina mejorase la posición de su balanza de pagos y dispusiera de préstamos para financiar proyectos de infraestructura básica; en aras de satisfacer esto último, el Banco Mundial exigía la presentación de proyectos técnicamente sólidos y financieramente justificados, al tiempo que sugería la directriz de que Argentina atrajera capital privado para invertir en las industrias petrolera y eléctrica. Pero para 1958, el Banco no hizo más que enviar misiones para evaluar el Estado de la industria eléctrica y del sistema de transportes (un amplia panorama y análisis sobre este periodo es brindado por García Heras, 2000 y 2008).

Con el ascenso al poder político en 1958 a través del voto popular en las urnas, Arturo Frondizi retoma la ideología nacionalista e incorpora en su programa de gobierno las estrategias del desarrollismo para emprender amplias reformas estructurales dirigidas por el Estado a través de importantes erogaciones del gasto público. Ante ello, no se hicieron esperar el déficit fiscal, la crisis de la balanza de pagos, la inflación y la caída de las reservas internacionales. Aunque se estipuló un acuerdo *stand by* con el FMI para restablecer los equilibrios macroeconómicos fundamentales, muchas de esas medidas no fueron tomadas en cuenta y tanto la iniciativa privada como el gobierno continuaron financiando sus proyectos con créditos externos privados no siempre a pagar en condiciones favorables. Incluso se tocó a la puerta del Banco Mundial para acceder a préstamos destinados a proyectos de infraestructura básica que permitieran la integración del mercado interno –

especialmente a las regiones del sur argentino—, ampliar la infraestructura de caminos, mejorar el servicio y rentabilidad del sistema ferroviario propiedad del Estado, y expandir la producción y el suministro de energía mediante la construcción de presas hidroeléctricas. Un primer préstamo del Banco Mundial para atender las necesidades impuestas por el déficit de electricidad en la Provincia de Buenos Aires se concedió en 1958 por 95 millones de dólares a la empresa paraestatal Servicios Eléctricos del Gran Buenos Aires para construir una planta que mejorase la generación y distribución del insumo energético. A cambio de ese crédito, el gobierno argentino suscribió un acuerdo que le comprometía a que la empresa paraestatal cobrase tarifas adecuadas por el servicio eléctrico, y ajustables de acuerdo a los costes y el crecimiento de la compañía; tratando con ello de que sea administrada con estrictos criterios empresariales, fuese rentable y operase con economías de escala. La expansión de la red de caminos troncal se benefició, hacia 1961, con un préstamo del Banco por 48,5 millones de dólares (datos tomados de García Heras, 2000 y 2008). El préstamo programado para su aprobación con miras a financiar un proyecto para la reestructuración ferroviaria, no se concretó por la enorme resistencia popular para emprender la racionalización de la empresa pública de ferrocarriles y la reducción de su plantilla laboral. Este gesto del Banco coincidió con el relajamiento de las políticas monetarias restrictivas y de las estrategias de estabilización, así como con la reducción de las reservas internacionales del Banco Central; situaciones estas últimas que, tras el derrocamiento de Frondizi, derivaron en una delicada crisis económica y política en el país que afectó el aparato productivo. Ante este nuevo escenario, el Banco optó por suspender sus créditos y reducir sus actividades en Argentina sólo a la asistencia técnica en el marco de la apertura del Consejo Nacional de Desarrollo fundado en 1961 para atraer la ayuda proveniente de la Alianza para el Progreso.

Luego de estos años iniciales de las relaciones entre el Banco Mundial y Argentina, la constante fue la irregularidad de las mismas en gran medida por la tensión interna entre los proyectos nacionalistas y estatistas y las ideologías liberales que privilegian el papel del mecanismo de mercado; diferencias zanjadas hacia 1976 con la instauración de un Estado contrainsurgente que sentó las bases para acallar la oposición obrera y popular tan combativa en aquella época. Sólo para sustentar esta relación esporádica y limitada cabe destacar que entre 1961 y 1989, el Banco concedió préstamos a Argentina por un monto de 5140 millones de dólares; cantidad que

contrasta con el otorgado entre 1989 y 1994 y que ascendió a los 3 600 millones de dólares (datos expuestos en Fal, 2013).

Bajo el último régimen militar argentino, el Banco Mundial aprobó en 1979 un cuantioso préstamo por 1 000 millones de dólares para un proyecto de construcción de la represa hidroeléctrica de Yacyretá en el río Paraná localizado entre Paraguay y parte importante del territorio argentino. El proyecto se extendió por quince años, desplazó por la vía de la represión a cerca de 50 000 habitantes de sus lugares, y se caracterizó por la corrupción en los manejos de los fondos y la gestión de la obra. Es un ejemplo más de proyectos de infraestructura que derivó en profundas contradicciones con el medio ambiente y las comunidades locales radicadas en esos territorios.

Finalizada la dictadura militar, Raúl Alfonsín asume la Presidencia en medio del marasmo económico, pues hacia 1984 la economía argentina se encontraba en recesión y con tasas de inflación de más del 640 %. Para 1985 se enuncia el llamado Plan Austral con la finalidad de contener las espirales inflacionarias. Por estos años, a través de la Comisión 414, se privatizaron varias compañías públicas como la empresa metalmecánica SIAM, Opalinas Hurlingham, la turística Sol Jet, la azucarera Las Palmas del Chaco Austral y la Austral Líneas Aéreas; todas ellas pequeñas y que no impactaron de manera considerable en la urgente recaudación de ingresos fiscales que permitiera sostener el Plan Austral y responder a los acreedores internacionales que exigían el pago de la deuda pública (amplias porciones de la misma era deuda contraída por la iniciativa privada, pero nacionalizada bajo la dictadura militar en 1982). La satisfacción del servicio de la deuda demandó amplios recursos fiscales y se consideró que sólo había dos salidas: el aumento de los impuestos, o el recorte masivo del gasto público con sus efectos negativos en la inversión destinada a infraestructura y servicios sociales básicos. Finalmente, el gasto público no fue controlado ni las empresas públicas fueron racionalizadas en sus gastos y obligaciones, pues la política tarifaria de bienes y servicios se usaba como ancla antiinflacionaria y como mecanismo para la distribución masiva de subsidios, lo cual disparó los costos y no se satisfizo la necesidad de invertir en su infraestructura y la mejora de los bienes y servicios producidos. La debacle del Plan Austral reanimó las espirales inflacionarias y agravó el déficit fiscal; de ahí que ya por aquel entonces las negociaciones con el FMI y el Banco Mundial sugerían la necesidad de una privatización masiva de empresas públicas (sobre las privatizaciones del periodo 1983-1989 véase Arango, 1990).



La mayor incidencia del Banco Mundial en las políticas públicas argentinas se dio a principios de la década de los noventa con un préstamo inicial por 300 millones de dólares para emprender el ajuste, reestructuración y privatización de múltiples empresas públicas; aunque existían riesgos enormes para conceder ese préstamo, en gran medida por la crisis económica experimentada en aquellos años, el Banco sugirió la privatización de la principal empresa de telecomunicaciones del país (ENTEL) antes de la aprobación del crédito. La abundante asistencia técnica y financiera fue canalizada por el Banco Mundial para evitar que las reformas fuesen abandonadas por el gobierno de Carlos Saúl Menem, tal como ocurrió durante los años ochenta al intentar reestructurar y racionalizar grandes empresas públicas como las relacionadas con la telefonía y los servicios aéreos (Aerolíneas Argentinas); frenadas en gran medida por la resistencia del Congreso Nacional, los militares y los sindicatos.

Por aquellos años de la década de los ochenta, la crisis económica (de febrero a mayo de 1989 el dólar pasó de 17 australes a 240; la inflación se aumentó del 9,5 % al 80 % mensual hasta llegar a una situación hiperinflacionaria; se disparó el déficit fiscal y no se cumplía con el servicio de la deuda) y el escaso dinamismo de la economía se atribuía al extenso e ineficiente aparato de empresas públicas que acusaban un enorme déficit al contar con cerca de 300 000 empleados. Aunque el Banco Mundial sugirió reformas para la reestructuración y privatización del sector público, el gobierno de Menem fue todavía más radical al plantear la necesidad de privatizar todas las empresas paraestatales, aún sin sanearlas previamente tal como recomendaba el Banco. En total, el Banco canalizó, entre 1991 y 1993, 1 500 millones de dólares para este programa de reestructuración económica orientado, en un principio, a privatizar los sectores de los hidrocarburos (petróleo y gas), las telecomunicaciones y los ferrocarriles (sobre la privatización de este sector véase Felder, 2001). Además, se sugería el despido de 35000 empleados públicos en esos sectores y revertir las legislaciones que estipulaban la obligación de las empresas públicas de abastecerse con bienes y servicios nacionales. El proyecto de reestructuración y privatización acordado con el Banco también consideró aspectos como el mejoramiento de las normas relativas a las telecomunicaciones; la privatización de los ferrocarriles de carga, cerrar el transporte de pasajeros interurbano que fuese ineficiente, privatizar el transporte del metro, reducir los subsidios al sector, cancelar 30 000 empleos y adoptar mecanismos de regulación; y establecer precios del petróleo y el gas natural de acuerdo a los estándares internacionales, privatizar porciones importantes de las empresas del sector energético

(Yacimientos Petrolíferos Fiscales y Gas del Estado) y eliminar las restricciones comerciales en los productos e insumos del sector (los datos y las posturas oficiales del Banco fueron extraídos de OED Précis, 1995; para mayores detalles sobre la privatización de la empresa petrolera véase Thwaites Rey, 2003; Capogrossi, 2012). Como resultado, se privatizaron las empresas a un precio bajo, el sector público se retiró de la producción y suministro de servicios en los tres sectores, se abrió la participación a la iniciativa privada y se insertaron las nuevas empresas en las transacciones comerciales internacionales; sin embargo, los organismos reguladores de estas privatizaciones no funcionaron.

Respecto a YPF, tras realizarse su primera oferta internacional de acciones, allá por 1993, al privatizarse, el 58% de las mismas quedaron en manos de Fidelity (importante fondo mundial de pensiones); el Citibank (el más importante acreedor de Argentina en aquellos años); Pérez Companc y Argentina Private Development Trust (APDT) (un fondo de inversión compuesto por otros acreedores como el Midland Bank, el Banco de Tokyo y la Corporación Financiera Internacional del Banco Mundial). La situación cambió hacia 1999 cuando la española Repsol se hizo con el 98,23 % de las acciones (datos expuestos en Capogrossi, 2012).

En estos procesos, el Banco Mundial indica que las reformas sean asumidas como propias por el gobierno a pesar de los costes políticos derivados de decisiones de gran magnitud, y que este organismo multilateral sólo sea un catalizador mediante la provisión de asistencia técnica, la canalización de recursos humanos del Banco como ocurrió en esos años respecto a Argentina, asegurando la estabilidad y continuidad de los proyectos en el tiempo, y brindando credibilidad internacional al gobierno (OED Précis, 1995:6), sobre todo para atraer nuevos inversionistas privados y atender las necesidades del servicio de la deuda. El razonamiento fue sencillo: si el Estado no cuenta con recursos públicos, resultaba imperiosa la necesidad de transferir los activos estratégicos de la nación a manos de la iniciativa privada e insertarlos en el proceso de acumulación que se expandía a escala global desde aquel entonces; reducidos o eliminados los subsidios destinados a las empresas públicas, se atraerían recursos para atender el servicio de la deuda y abatir el déficit fiscal.

Las resistencias obreras y populares fracasaron o fueron reducidas a mínimos, en gran medida porque la prioridad de las privatizaciones fue instalada con anterioridad en el imaginario social bajo el argumento de la ineficiencia de los servicios públicos.

Aerolíneas Argentinas, una empresa pública eficiente, que carecía de pasivos o deudas y sí contaba con importantes activos, fue adjudicada finalmente en noviembre de 1990 bajo el argumento de que el sector público no contaba con recursos para financiar a un sector internacionalmente competitivo y en abierta desregulación en el mundo. Se trató de un proceso de licitación acelerado y sin escalas que terminó por transferir los activos de un monopolio estatal a una empresa pública extranjera como lo era en ese tiempo la española Iberia que decidió pagar a través de una carta de crédito teniendo como prenda o garantía los activos de la propia Aerolíneas Argentinas (sobre ese caso véase Thwaites Rey, 2001 y 2003).

En el caso de la privatización de la empresa de telecomunicaciones ENTEL, se alegaron razones de mejora del servicio y la eficiencia; sin embargo, al final de cuentas se utilizó –dicha privatización– como un mecanismo de amortización de la deuda externa en aras de reducir el déficit fiscal. Quienes se hicieran con la empresa dividida en dos regiones (la norte y la sur) debían presentar a la licitación la mayor cantidad de títulos de deuda, de tal forma que los acreedores bancarios internacionales quedarían como accionistas de la empresa y lograrían ganancias equivalentes al pago de los intereses de la deuda. Quienes se beneficiaron de la privatización, finalmente y luego de una reestructuración de las tarifas telefónicas en un 600 % antes de la adjudicación, fue Telefónica de España y France Telecom. Para el mes de octubre de 1990 fueron privatizadas las empresas del sector de la petroquímica relacionadas con el Ministerio de Defensa (Monómeros Vinílicos, Polisur, Petropol e Induclor) y se concesionaron más de 10 000 kilómetros de caminos para aplicar cobros por el tránsito a través de ellos (sobre este caso consúltese Thwaites Rey, 2003; Azpiazu, 2002).

Si en un principio se consideró el otorgamiento de concesiones para la distribución y comercialización de la energía eléctrica, se impulsaron ambiciosas reformas legislativas para privatizar, incluso, la generación de electricidad y gas, bajo el argumento de que ya no serían considerados legalmente como bienes públicos estratégicos sino simples mercancías susceptibles de ser apropiados, negociados, acumulados y sujetos a precios modificables. Estas reformas fueron una clara señal para los inversionistas extranjeros que deseaban garantías y reglas claras. Así, fueron privatizadas las empresas HIDRONOR, Agua y Energía, y SEGBA. Cabe destacar que el Banco Mundial participó en el diseño de los mecanismos regulatorios para la privatización del sector energético. En el caso del desmantelamiento de Gas del Estado, empresa pública eficiente en sus servicios, también se privilegió recuperar con su venta

los títulos de la deuda, y se impulsó el desmembramiento de la compañía sin considerar la importancia de invertir a futuro en sus instalaciones, así como el ajuste de los precios a los niveles internacionales y la retracción absoluta del sector público al privatizarse los activos en 1992 (véase Thwaites Rey, 2003; Azpiazu, 2002).

Para diciembre de 1992, fue concesionada por treinta años la empresa Obras Sanitarias de la Nación; significando ello la transición de un monopolio estatal a un monopolio privado integrado verticalmente para la generación y suministro de agua potable, así como para la atención de los desagües cloacales. El consorcio beneficiado con la concesión sería aquel que ofreciera una mayor reducción de las tarifas del servicio, y se trató de uno extranjero llamado Aguas Argentinas integrado por Suez Lyonnaise Des Eaux Dumez —en tanto accionista mayoritario—, la Sociedad General Aguas de Barcelona, la Compagnie Generale des Eaux y la Anglian Water Plc, además de empresas nacionales como el Banco Galicia, la Sociedad Comercial del Plata y Meller, así como la Corporación Financiera Internacional del Grupo del Banco Mundial con una participación del 5 % en el accionariado de la empresa concesionada; cabe señalar también que esa misma entidad del Banco poseía por aquellos años el 20 % (de un total de 700 millones de dólares) de la deuda de Aguas Argentinas, S. A. (Azpiazu y Forcinito, 2004; Azpiazu, Schorr, Crenzel, Forte y Marín, 2005; Azpiazu, 2002).

Varias de las medidas de política económica redundaron, hacia 1994, en la estabilidad monetaria y de precios; más aún, durante aquellos años, la inversión extranjera directa y, sobre todo, los capitales financieros especulativos ayudaron, al menos por un tiempo breve, a crear mínimas bases para revertir el déficit fiscal y en la cuenta corriente, así como a estimular un crecimiento del gasto público, el crédito y del Producto Interno Bruto. Sin embargo, para 1995 y 1996, el mercado interno se retrajo a la par del crédito a la producción, y pronto detonó la crisis y la recesión en la economía argentina. La crisis económico/financiera experimentada en México generó también condiciones para alejar los flujos de inversiones dirigidos hacia el país austral; ante ello, el gobierno argentino restringió las importaciones para retener dólares en el país, pero ello redundó en la contracción de la economía; situación que ya no tenía como colchón el expediente de recurrir a la privatización de grandes empresas públicas, pues sólo restaban las concesiones relativas al servicio argentino de correos y la red de aeropuertos, las cuales se ejecutaron —en medio del enrarecido clima político del

momento— por medio de decretos presidenciales y no por la vía de la deliberación y voto en el poder legislativo.

Se trató, en el caso de la Argentina de los noventa, de una privatización a ultranza y sin escalas que desbordó, con mucho, los planteamientos de los mismos organismos financieros internacionales. Se privilegió la privatización de los servicios públicos esenciales que crean mercados cautivos para las empresas privadas. No se establecieron regulaciones claras y estables ni instituciones supervisoras o controladoras para emprender las privatizaciones y la emergencia de nuevos monopolios privados, sino que privó la urgencia y la vía rápida para evitar cuestionamientos y resistencias desde la sociedad organizada y los sectores directamente afectados. Tampoco se previeron mecanismos de seguridad social para proteger a los 535 000 trabajadores despedidos o liquidados de las empresas públicas que se privatizaron; esto es, de los 900 000 empleados que conformaban el sector público en 1989, para 1995 sólo perduraron 300 000, y quienes fueron excluidos, sea por la vía del retiro voluntario —por cierto, financiado por el Banco Mundial a través de préstamos— o el despido, formaron parte del ejército de desempleados y cayeron en la pauperización social (estos datos fueron expuestos en Thwaites Rey, 2003). Más aún, como las empresas públicas mostraban una baja calidad en sus servicios, al privatizarse, era natural que mejorasen y aumentase la productividad sobre la base de los despidos masivos; sin embargo, las tarifas de muchos de los servicios públicos no descendieron contundentemente y los hogares tuvieron que destinar mayores proporciones de sus ingresos; además, existieron, sí, inversiones pero sobre la base de endeudamiento privado (para el 2002 esta deuda ascendía a 50 000 millones de dólares), y súbitamente desaparecieron de las grandes empresas privatizadas los inversionistas nacionales para dar paso a los corporativos extranjeros, suponiendo ello una amplia transferencia de excedentes a las matrices; tampoco disminuyó la deuda pública como resultado de las privatización, pues por este concepto ingresaron en efectivo y por títulos de deuda un monto de 23 000 millones de dólares y, para el año 2001, la deuda externa ya ascendía a 140 000 millones de dólares —algo así como un 57 % del PIB argentino—; todo ello redundó en una muy escasa disminución del déficit fiscal al mostrar un 31,04 % como proporción del PIB en 1991 y pasar a un 35,32 % en el año 2001 (datos manejados en Thwaites Rey, 2003).

La última dictadura militar, en gran medida, allanó el camino de la resistencia social para instalar en el imaginario social la idea de no oponerse políticamente a las estrategias de ajuste y cambio estructural que se profundizaron en la década de los

noventa y que redundaron en el desmantelamiento del aparato industrial y la emergencia de la reprimarización de la economía.

Respecto al activo papel del Banco Mundial en Argentina, desde finales de la década de los ochenta, pesó la consigna en el imaginario social y en las nuevas concepciones de las élites políticas de que una de las pocas salidas a la aguda crisis económica de aquellos años consistía en recurrir al financiamiento de organismos internacionales como el Banco. Los estudios y análisis sobre la economía argentina, así como la asistencia técnica para lo que sería la llamada "Reforma del Estado" fueron de las principales prioridades del Banco a lo largo de la década de los ochenta. En un principio, durante el mandato de Alfonsín, los préstamos de la entidad multilateral se suspendieron porque el gobierno no cumplió con el control del déficit fiscal ni con el concertado programa de reformas para la erosión y desmantelamiento del monopolio estatal que pesaba sobre los servicios públicos.

Los especialistas que estudian las relaciones de Argentina con el Banco Mundial identifican, entre 1991 y 1996, cuatro modalidades de préstamos: aquellos orientados a programas sociales; a la infraestructura; a las estrategias de ajuste estructural y la asistencia técnica; que sumaron en su conjunto un total de 24 créditos. A partir de 1996, se concedieron 26 préstamos; muchos de los cuales se orientaron a afianzar las reformas económicas de primera generación y a abrir nuevos espectros a la privatización como las obras sociales sindicales y el transporte público del área metropolitana de Buenos Aires (datos expuestos en Fal, 2013:70-71). Más aún, entre 1997 y el 2010, el Banco Mundial privilegia préstamos para favorecer proyectos agrícolas dirigidos a hacer que los pequeños y medianos agricultores adopten una lógica empresarial e industrial y se orienten a la agroexportación; la construcción de canales de drenaje y carreteras; y la gestión del agua y la biodiversidad con fines de ingeniería genética; todo ello en las regiones nortenas de Argentina. El mismo Juan Fal señala que de los 96 proyectos financiados por el Banco en esos 13 años, 23 se orientaron a esas nuevas prioridades y alcanzaron un monto de 4 411 millones de dólares (Ibidem:71-74). No menos importantes son los recursos canalizados por el organismo a apuntalar las reformas estructurales de primera generación y los proyectos relativos a las reformas de los sistemas educativo y de salud.

### *9.3.- Bolivia, la apuesta por los recursos naturales estratégicos y la resistencia popular.*

Las políticas de ajuste y cambio estructural también fueron una constante entre los proyectos respaldados por el Banco Mundial en Bolivia desde mediados de la década de los ochenta. El impulso de estos proyectos no estuvo exento de contradicciones y de masivas protestas sociales. Por ejemplo, en 1985, el Banco y el FMI, en un ejercicio de condicionalidad cruzada, financiaron programas de ajuste estructural que derivaron en fuertes aumentos en los precios de la gasolina y los alimentos; ante estas medidas, la población reaccionó con motines y huelgas durante quince días. El acceso a la Ayuda Oficial para el Desarrollo colocó a Bolivia en ese sendero de la condicionalidad desde aquellos años; tal como se observó con el crédito de ajuste estructural otorgado para ejercerse entre 1991 y 1993, el cual condicionó a Bolivia para privatizar las empresas públicas competitivas en rubros como la agroindustria, la industria ligera y el turismo, así como clausurar la banca estatal. Aunque las políticas de estabilización y varias de las reformas estructurales comenzaron a adoptarse en agosto de 1985 con la finalidad de contener la inflación y desmontar la economía estatizada para dar paso al papel crucial de la inversión privada, de inmediato entraron en escena las estrategias para la apertura de la economía nacional, la flexibilización de las condiciones de trabajo y el establecimiento de los precios a partir del mecanismo de mercado. Sin embargo, ese ajuste fiscal inicial se hizo a partir de la ampliación de la contribución tributaria de la empresa pública Yacimientos Petrolíferos Fiscales Bolivianos, la cual llegó a aportar hasta el 56 % de los ingresos del gobierno nacional.

Es de destacar que entre 1985 y el año 2000 fueron financiados por el Banco Mundial 59 proyectos en Bolivia con un monto de 1 100 millones de dólares; buena parte de esos fondos se canalizaron a la promoción de la privatización en rubros muy diversos del aparato productivo y la provisión de servicios básicos sustentados desde el sector público. Bajo la estrategia para el “manejo del sector público”, se abrieron camino los procesos de privatización; para ello, destacaron desembolsos destinados a proyectos en ámbitos como la administración de justicia, la gestión económica, las reformas financieras, el fortalecimiento del sector financiero, el impulso –desde el Estado– de la iniciativa privada, y la asistencia técnica para el impulso de la descentralización, y la privatización. Unos 77 millones de dólares se destinaron durante estos quince años para financiar siete proyectos abiertamente relacionados con las privatizaciones (datos manejados por Kruse, 2005).

Hacia 1987, el Banco Mundial otorgó un préstamo para un proyecto de rehabilitación del sector eléctrico, el cual se orientó a preparar las condiciones para la privatización de la Empresa Nacional de Electricidad, S. A. (ENDE), compañía dedicada a la generación y transmisión de la energía. Si bien para 1989 el Banco sugirió transferir a manos privadas el sector –situación que no fue acogida de buena manera por el gobierno nacional–, para el año de 1992 se cumplió con la mejora de las finanzas, la rehabilitación de las instalaciones y la ampliación del servicio. Sin embargo, el Banco fue persistente y continuó brindando asistencia técnica y supervisión del proyecto previamente aprobado hasta que en mayo de 1993 encontró a un gobierno boliviano receptivo a la propuesta privatizadora, de tal manera que en 1994 se reformaron las normas jurídicas y se promulgó la Ley de Capitalización que facilitó el ingreso de inversión privada en las empresas públicas. Se comenzó con el fraccionamiento de los activos de ENDE en tres empresas que serían vendidas a la iniciativa privada, hasta alcanzar el tope de la liquidación total; el mismo esquema fue seguido por otras empresas públicas regionales dedicadas al sector (OED Précis, 1999). Las mismas reformas legislativas crearon normas para la regulación sectorial encaminadas a separar e independizar las telecomunicaciones, la electricidad, los hidrocarburos y el agua.

Lo anterior abrió el cauce para la privatización de la industria petrolera Boliviana bajo el argumento de que Yacimientos Petrolíferos Fiscales Bolivianos (YPFB) acusaba serias ineficiencias y que el déficit fiscal de las empresas públicas supuestamente se generó porque el presupuesto del gobierno nacional transfería a las compañías cuantiosos recursos; sin embargo, YPFB operaba con eficiencia y aportaba importantes sumas al erario público (Villegas Quiroga, 2004). Se argumentó también que las empresas públicas no son capaces de ahorrar e invertir. Bajo el gobierno de Jaime Paz Zamora (1989-1993) se promulga la Ley de Hidrocarburos número 1 194 con la finalidad de abrir la industria petrolera a las inversiones de las empresas extranjeras como Amoco Bolivia Petroleum Co., Enron-Shell Overseas Holding Ltd., e YPF S.A.-Perez Company-Pluspetrol –esta última de Argentina– para facilitar la capitalización de la empresa boliviana. Hacia 1996, con el primer mandato de Gonzalo Sánchez de Lozada, se promulga la Ley de Hidrocarburos número 1 689; esta normativa autoriza que las empresas extranjeras intervengan en labores de exploración, explotación y comercialización, siguiéndole el Decreto Supremo Número 24 806 de agosto de 1997 orientado a autorizar la participación de estas empresas en la comercialización y



exportación de hidrocarburos, además de que cede las reservas de gas que no están en el subsuelo a las empresas privadas participantes. Con esta nueva institucionalidad se abrió el mencionado sector del gas y el petróleo a los intereses privados transnacionales.

Aunque el caso que despertó mayor polémica nacional e internacional fue el relativo a la posible privatización del agua. Bajo los auspicios del Banco Mundial se financiaron varios proyectos encaminados a la privatización de los recursos acuíferos. Tras no convencer, mediante la asistencia técnica, el Banco Mundial aplicó el criterio de la condicionalidad en sus préstamos a las autoridades bolivianas; ello ocurrió en 1996 con un crédito de 14 millones de dólares solicitado por el organismo municipal de agua potable de la ciudad de Cochabamba llamado SEMAPA (Servicio Municipal de Agua Potable) y con la ampliación, en 1997, de otro préstamo por 600 millones de dólares otorgado por el mismo Banco Mundial, el FMI y el Banco Interamericano de Desarrollo. Parte de la condicionalidad suponía la privatización de la entidad pública ante la falta de voluntad política del gobierno boliviano para negociar dicha medida. A través de la Corporación Financiera Internacional, el Banco también se sumó como accionista, vía una inversión de un millón de dólares en la compañía Aguas del Illimani/Suez Lyonnaise de Eaux, aunque previamente –en 1998– otorgó créditos directos por 15 millones de dólares (todos estos datos son expuestos en Kruse, 2005). No bastándole al Banco Mundial con sus labores de accionista y socio con empresas y bancos locales, de grupo de presión para impulsar cambios en las legislaciones e instituciones locales, y de entidad financiera dotada de mecanismos de coerción, también dispone de la venta de seguros a las empresas inversoras ante riesgos de protesta social y eventual expropiación. Finalmente, la empresa extranjera Bechtel, a través de International Water Ltd, encontró, tras esta institucionalidad promovida por el Banco para impulsar la creación de un mercado de agua en Cochabamba –región caracterizada por la escasez del líquido vital, la limitada cobertura del suministro, el faccioso manejo político de las demandas populares y amplia organización comunitaria en torno al tema–, las condiciones adecuadas para invertir a partir de 1999. Esta empresa estadounidense se asoció con la española Abengoa Servicios Urbanos (25 % de las acciones), con varias empresas locales que disponían del 5 % de las acciones cada una, y para noviembre de 1999 International Water Ltd (55 % de las acciones hasta entonces), vende la mitad de sus participaciones a la italiana Edison S.p.a. (Ibidem: 142-143), de tal manera que en conjunto forman la empresa Aguas del Tunari tras pagar 2,5 billones de dólares. Luego de ejecutarse la privatización de la concesión no mejoró la

eficiencia del servicio, pero sí se incrementaron desproporcionadamente las tarifas del mismo; ante ello, el Banco Mundial aconsejó no subsidiar los cobros por el suministro de agua a las poblaciones pobres. Con la Ley 2 029 de Agua Potable y Alcantarillado se autorizaron las concesiones por 40 años en condiciones monopólicas y la incursión de grandes inversionistas y operadores privados en el mercado del agua potable y el control de los acuíferos. La llamada “Guerra del agua” justo se oponía a esos puntos considerados en la mencionada Ley, al grado tal que se logró revertir, hacia abril del año 2000, el proceso de privatización a partir de la auto-organización en torno a la llamada “Coordinadora para la defensa del agua y de la vida”, así como de un amplio movimiento social de base popular. Constituyendo todo ello un enorme fracaso en los proyectos de privatización de los recursos hídricos a nivel mundial (afirmación esbozada por Barrera Cordero, 2009); en gran medida porque los organismos financieros internacionales no atendieron, al diseñar dichos proyectos, las circunstancias específicas de las comunidades y los simbolismos Aymaras y Quechuas en torno al agua. Finalmente, la operación del SEMAPA quedó en manos de una coalición popular.

Es de destacar que el Banco Mundial, desde principios de la década de los noventa, motivó la inversión de la iniciativa privada en la captación, distribución, comercialización y uso de los recursos hídricos en Bolivia, a través del diseño de políticas públicas para el saneamiento, el otorgamiento de préstamos y la participación como accionista directo, la provisión de asistencia técnica para generar una nueva institucionalidad en el sector, y la gestión y el financiamiento de la licitación para otorgar la concesión en la región de La Paz. Para el caso de Cochabamba, se aprovechó también un proyecto gestionado por el Banco y financiado con recursos privados relacionado con la construcción de una presa hidroeléctrica para proveer de agua a la ciudad a través de la construcción de un acueducto de 20 kilómetros.

Finalmente, cabe anotar que una de las constantes en las acciones y proyectos impulsados por el Banco Mundial en Bolivia es la marginación que en dichas estrategias padecen las comunidades indígenas y las tentativas de disponer de los recursos naturales custodiados, históricamente, por ellos. Luego de impulsar las políticas de ajuste y cambio estructural, tal como ocurrió en varios países latinoamericanos, el Banco Mundial orientó sus proyectos relacionados con la biodiversidad y la gestión de los recursos naturales, matizados todos ellos con oleadas de sucesivas reformas institucionales.

#### *9.4.- Las contradictorias relaciones de África con el Banco Mundial.*

Como puntualización inicial de este último segmento del presente párrafo relacionado con la comparabilidad internacional, cabe matizar que resulta prácticamente imposible, en término analíticos, realizar generalizaciones en torno al acontecer de un continente sumamente complejo, diverso y multifacético como el africano; por lo que nos limitaremos a esbozar algunas líneas muy generales sobre las relaciones de algunos gobiernos de esa región del mundo con las directrices del Banco Mundial, reconociendo, de antemano, nuestro muy limitado conocimiento respecto a las formaciones sociales africanas.

Cabe destacar que históricamente, las relaciones entre los gobiernos africanos y el Banco se caracterizan por una profunda contradicción entre el discurso, los *hidden goals* y las acciones concretas del organismo en dicha región. Como muestra de ello, cabe destacar que allá por 1965, el régimen sudafricano del Apartheid suscribió créditos con el Banco pese a que existían resoluciones y discursos de la Secretaría General de las Naciones Unidas para evitar toda relación de cooperación internacional con dicho régimen político.

A partir de la década de los ochenta, una constante fue la generalización de los motines y protestas sociales para reaccionar ante los efectos negativos derivados de los programas de ajuste y cambio estructural adoptados en varias naciones africanas. En Burkina Faso, hacia 1982, el Banco Mundial promovió la reducción de los salarios de los empleados públicos y, ante ello, los afectados respondieron con huelgas masivas. Ante los aumentos del 100 % en los precios de la harina de trigo emprendidos en 1984 en Zambia, se reaccionó con protestas en las calles y se provocaron escenarios de represión con muertos incluidos hasta que el gobierno nacional desmonta esta disposición; situación exactamente igual ocurrió en Túnez durante el mismo año ante el alza desproporcionada del precio del pan. En la misma Zambia, hacia 1986, se protagonizaron intensos motines para protestar contra el encarecimiento de los productos básicos que llevaron a una situación de hambre a miles de pobladores de comunidades mineras; ante ello, el mismo Jefe de Estado acepta que la condicionalidad de los créditos de ajuste estructural rebasan todo límite tolerable. Protestas similares también se registraron en Marruecos durante 1990 ante la adopción de los programas de ajuste y cambio estructural difundidos desde el Banco Mundial, dejando más de cien muertos tras los enfrentamientos. En este mismo año, en Costa de Marfil se adoptan

medidas para reducir los salarios de los empleados del sector privado en un 10 % y entre 15 y 40 % para el caso de los funcionarios públicos, desatándose con ello huelgas y motines protagonizados por trabajadores y estudiantes que lograron frenar las disposiciones. En 1990, la dictadura de Juvénal Habyarimana en Ruanda recibe préstamos del Banco Mundial tiempo antes de perpetrarse el genocidio; en tanto que para 1998, el gobierno en turno se ve obligado a reintegrar dichos créditos usados para financiar la compra de armamento usado en dicho crimen de lesa humanidad. En Papua Nueva Guinea también se protagonizan, en 1995, motines y enfrentamientos entre los manifestantes y la policía ante los programas de ajuste y cambio estructural, dejando varios muertos.

Los países africanos también son considerados por el Banco como posibles favorecidos ante los movimientos de cooperación internacional de finales de la década de los noventa relacionados con la reducción de la carga de la deuda externa; sin embargo, con mucho, ello no mejora las condiciones de vida de sus poblaciones ni se abordan los problemas ancestrales de la región.

Desde la década de los ochenta, a diferencia de la incidencia en la gestión macroeconómica de varias naciones latinoamericanas, el Banco Mundial incide en la gestión microeconómica de varios países africanos en ámbitos como los ritmos para la supresión de los subsidios agrícolas, la cantidad de funcionarios públicos despedidos, así como la cantidad de cereales a exportar y su destino concreto, tal como ocurrió en Malawi.

Más aún, desde la década de los setenta, los precios internacionales de las materias primas aumentaron en el mundo, situación que favoreció a varios gobiernos africanos que tendieron a incrementar su gasto público y a endeudarse a medida que cayeron los precios de esos recursos exportables. Por si fuera poco, los recursos provenientes de la cooperación internacional fueron malversados por algunos líderes políticos, tal como ocurrió en el Congo con Mobutu Sesse-Seko que sustrajo miles de millones de dólares provenientes de créditos internacionales para depositarlos en bancos extranjeros.

Con el Programa de Recuperación Económica adoptado en Uganda durante 1987, se abrió el cauce para la privatización de empresas públicas. Hacia 1991, en el marco del Programa mencionado, el gobierno incorporó un plan para la Reforma de las Empresas Públicas y la Venta de Activos. Se argumentó que la constante violencia

política mermaba el desempeño de las empresas paraestatales de ese país y que, además, estaban sujetas a fuertes interferencias políticas. Aunque mejoró la eficiencia y la provisión de servicios con las empresas privatizadas, el 75 % de las compañías quedaron en manos de inversionistas extranjeros, se incrementó el desempleo y la población dedicada a actividades propias de la economía informal; más aún, varias de las empresas privatizadas no proveen mínimas condiciones de seguridad social a los empleados ni respeto a la organización sindical; y aunque aumentaron los salarios de los nativos en las empresas privatizadas no están al nivel de los empleados de procedencia extranjera. El proceso de privatización no fue transparente y se benefició a ciertas empresas extranjeras en detrimento de los empresarios ugandeses. En este panorama, se deterioraron las condiciones de vida de la clase media, pues las tarifas de los servicios públicos aumentaron, se suprimieron los subsidios que permitían el acceso masivo a los servicios; situaciones que ahondan la condiciones de desigualdad social (datos e interpretaciones derivadas de encuestas y entrevistas expuestas en SAPRIN, 2002).

Otro sector ampliamente lesionado con las políticas de ajuste y cambio estructural durante la década de los noventa es el agropecuario. En el caso de Zimbabwe, las estrategias impulsadas consideraron la reducción de la participación directa del sector público en la producción, distribución y comercialización de insumos y productos agropecuarios; la supresión de los subsidios a los insumos y créditos agropecuarios; la apertura comercial en materia de productos agropecuarios y la privatización de la comercialización agropecuaria. En tanto que en Uganda se impulsó la libre flotación de la moneda para evitar su sobrevaluación, el control de la inflación, la apertura comercial en materia de insumos y productos agropecuarios, la provisión de incentivos a las exportaciones del sector privado, y la eliminación de subsidios públicos al sector agropecuario (Ibidem: capítulo 6). Mientras que en Uganda la agricultura es dominada por los pequeños agricultores, en Zimbabwe es un puñado de agricultores comerciales quienes controlan el sector y gozan de las economías de escala, a tal grado que el mercado alcanza proporciones monopolísticas.

Con la apertura comercial, países como Zimbabwe incurrieron en un déficit de la producción de granos básicos tras disminuir las áreas de cultivo y privilegiar productos hortícolas de alta comercialización internacional; a este déficit también contribuyó la eliminación de subsidios destinados a los insumos agrícolas y el consiguiente aumento de los precios de semillas, agroquímicos y fertilizantes. Además, el sector público redujo su gasto en obras de apoyo a la agricultura como la construcción de caminos y

las relacionadas con el transporte y los sistemas de procesamiento, almacenamiento y distribución de granos básicos. Los agricultores también se enfrentan a limitantes en el acceso a la tierra, a la información y la asistencia técnica brindada por las instancias públicas nacionales. El retiro de los apoyos estatales también afectó las actividades ganaderas al reducirse el número de cabezas de ganado como consecuencia de la remoción de las regulaciones en materia de precios de los productos básicos, las altas tasas de interés de los créditos, o de la devaluación de la moneda que terminó por incrementar la importación de productos forrajeros. Más aún, en Zimbabue, los beneficios se concentraron en las grandes empresas agrícolas, en tanto que los pequeños productores vieron mermados sus ingresos como resultado de la apertura comercial y la reducción de los subsidios destinados a los insumos agrícolas. Se beneficiaron también los grandes acaparadores de granos que sustituyeron al sector público en la comercialización de los productos agrícolas, con lo cual ganaron un enorme terreno en materia de la estipulación de precios de los granos básicos, orillando con ello a malbaratar los productos de los pequeños campesinos carentes de información. Todo ello redundó en efectos negativos para las pequeñas comunidades que se mostraron vulnerables en materia de seguridad alimentaria y desnutrición infantil, pues los pequeños campesinos prefirieron la comercialización de sus productos que el autoconsumo. El mismo cambio de las tierras a cultivos hortícolas —como el algodón— orientados a la exportación, provocó la escasez de alimentos, el incremento de los precios y la dependencia alimentaria de Zimbabue al importar granos básicos de otros países africanos (Ibidem).

En Uganda, las reformas económicas dejaron saldos negativos en las actividades ganaderas al disminuir la producción como consecuencia del incremento en los precios de los insumos; en tanto que la demanda interna de carne y pescado cayó por el aumento de los precios de esos productos y la condición de desempleo y pobreza en la cual cayeron amplios sectores de la población; de ahí que las familias optasen por el cultivo de aves de corral. En general, con la apertura comercial, los ingresos de los pequeños agricultores tampoco mejoraron, pues aumentaron los costes de producción. Además, la vocación exportadora de los agricultores redundó en la reducción de las reservas de granos básicos en los hogares, profundizándose con ello la inseguridad alimentaria y la desnutrición de la población. Si bien el cultivo del café de exportación creció durante la década de los noventa, ello fue en detrimento de cultivos como el maíz y el frijol. Al

caer los ingresos de los pequeños agricultores, muchas familias ingresaron a una condición de pobreza; beneficiándose de esta apertura y aumento de precios los propietarios del transporte, los comerciantes ciudadanos y los agricultores con amplias dotaciones de tierra, sobre todo especializada en el cultivo de café. Lo anterior se agudiza con la carencia de infraestructura básica (camino y sistemas de transporte) y créditos, pues ello profundiza las desigualdades regionales al interior del país (Ibidem).

Cabe destacar que variados críticos de las políticas de ajuste y cambio estructural señalan, como parte de sus efectos negativos, el agravamiento de los desequilibrios ambientales. Agregamos también que varias de las directrices de política económica difundidas por el Banco Mundial para ese continente, abren un espectro geoestratégico y geoeconómico importante para el posicionamiento de las empresas extranjeras en sectores estratégicos como los recursos naturales, la biodiversidad, el marfil, el petróleo, y los minerales como el oro; recursos todos ellos controlados en décadas pasadas por las élites políticas nacionales no pocas veces bajo patrones patrimonialistas.

### **Consideraciones finales sobre el capítulo.**

Tras revisar, sistematizar, analizar e interpretar las estrategias y directrices contenidas en las políticas públicas mexicanas, así como la incidencia en ellas de un organismo internacional como el Banco Mundial a través de su poder epistémico y la asistencia técnica y financiera que despliega en los más de 300 proyectos aprobados y financiados, desde 1949, para México, resulta posible interpretar que el sentido de esta influencia está en función de lo estratégico que resulta para la geopolítica y la geoeconomía –con sus consustanciales intereses financiero/empresariales y de seguridad nacional– desplegadas, históricamente, por Estados Unidos –asumido como centro hegemónico articulador del sistema mundial– en el amplio territorio ubicado al sur del Río Bravo, así como de la dinámica propia que muestran la economía mundial y la política internacional desde finales de la década de los cuarenta. La ideología del desarrollo fungió, hasta finales de la década de los setenta, como ese mecanismo de cohesión de la comunidad internacional que permitió validar las estrategias de expansión de las inversiones privadas estadounidenses y sus aliados europeos desde el fin de la Segunda Gran Guerra.

Gran parte de los proyectos aprobados por el Banco Mundial desde 1949 para el caso de México, implícitamente están signados por la premisa de generar pautas de pensamiento y comportamiento en las élites políticas nacionales para facilitar la expansión de las inversiones privadas extranjeras, principalmente las provenientes de las empresas estadounidenses, puesto que el Banco, en última instancia, ejerce una condicionalidad de sus créditos para indicar cómo sería utilizado el préstamo y la procedencia de las empresas extranjeras que se beneficiarían en la provisión de insumos, maquinaria, equipo, bienes y servicios. Además de los préstamos, el Banco contribuye con misiones para brindar asistencia técnica en los proyectos y desplegar una evaluación, supervisión y control de los mismos; por no mencionar lo reiterado en esta investigación respecto a la capacidad de *teledirección* que desde su poder epistémico y su pensamiento despliega el organismo en materia de planeación y gestión de la dialéctica desarrollo/subdesarrollo.

Se trata de lo que algunos estudiosos críticos como James Petras (1987) y John Saxe-Fernández (2002) denominan como *cogobierno* entre los organismos financieros internacionales como el Banco Mundial y las élites políticas nacionales de los Estados periféricos, caracterizado por una *convergencia subordinada*.

Con esto no queremos argumentar que exista una imposición o una asimilación mecánica y lineal en las políticas públicas nacionales de las directrices esbozadas desde el organismo internacional estudiado, sino que se presenta una construcción epistémica que amalgama las ideologías, intereses creados y la correlación de fuerzas entre los funcionariados internacionales y los tomadores de decisiones de un gobierno nacional como el mexicano para apuntalar una mínima institucionalidad que facilite el despliegue de las relaciones capitalistas y torne manejables las desigualdades que le son consustanciales, en el contexto de un proyecto transnacional que pretende implantar una *red hegemónica global*.

Pese a que existe esta incidencia externa, consideramos que no es viable argumentar que los proyectos financiados por el Banco, e incluso las directrices de política pública que difunde, guarden una relación directa con el comportamiento de los principales indicadores económicos y sociales; sin embargo, luego de realizar el trabajo empírico a través de la revisión y análisis de los documentos estratégicos del organismo y sus funciones, así como de los planes y programas generales del gobierno mexicano, es posible señalar el carácter innegable de la *teledirección* desplegada por el Banco a



través de su poder epistémico y los sistemas conceptuales que difunde en sus directrices de política, generando con ello una constelación ideológica que define cursos de acción y adhiere el compromiso de amplios sectores de la élite política que se identifican con esos supuestos y principios. Interpretar el sentido de esa *teledirección* y de la relación orgánica entre ambas instancias es uno de los aportes principales de este estudio, en el entendido de que es la forma de concebir la realidad y la estructura del pensamiento lo que privilegia la definición y atención de ciertos problemas públicos y no de otros, y lo que configura ciertas pautas de comportamiento e inclinaciones en el proceso de toma de decisiones. Evidenciar las rupturas, continuidades y discontinuidades en la configuración de la agenda pública a lo largo del tiempo fue uno de los objetivos del presente capítulo; mismas que es posible clasificar y categorizar a partir de los puntos de inflexión identificados en las políticas públicas seleccionadas.

Finalmente, cabe señalar que luego de la adopción de políticas de ajuste y cambio estructural que desmontaron el Estado desarrollista desplegado desde 1934 y a pesar de la generalizada ola de regímenes progresistas que asumieron el poder político en varias naciones latinoamericanas durante la última década, se observa en México una continuidad e intensificación de las políticas públicas inspiradas –aunque con matices que las alejan de la ortodoxia ejercida durante la década de los ochenta y la primera mitad de los años noventa– en las directrices del *Consenso de Washington*. Es de destacar que a lo largo de estas últimas décadas se observa un lento e irregular crecimiento de la economía que se entrelaza con la mayor vulnerabilidad del país respecto a los riesgos propios de la economía internacional; además de que sobresale la sujeción y dependencia de México respecto a los Estados Unidos. Más aún, en estos últimos lustros se hizo evidente la limitada –e incluso nula– capacidad de las élites políticas para articular un proyecto económico con bases nacionales; ello se complementa con la debilidad de las instituciones y la emergencia de *poderes facticos* que le disputan la hegemonía a la clase política hasta el extremo de hacer pensar que México se encamina a un posible “Estado fallido” apresado por intereses creados y delictivos que socavan las bases sociales y la cohesión comunitaria.

Las distintas transiciones observadas podemos sintetizarlas mediante dos frases lapidarias (recopiladas en Saxe-Fernández y Delgado, 2005:26), esbozadas en dos momentos históricos diametralmente diferentes: para referirse a las posturas nacionalistas en materia de fomento industrial y construcción de infraestructura desplegadas desde mediados de la década de los treinta, el líder sindical Vicente

Lombardo Toledano proclamó la consigna posrevolucionaria "nacionalizar es descolonizar"; desde sus orígenes, el Banco Mundial se orientó a demeritar y erosionar esa directriz ampliamente arraigada en varios gobernantes mexicanos para operar y generar el sentimiento –tal como lo expresó el ex-senador panista José Ángel Conchello– de que "privatizar es recolonizar". La tensión entre ambas consignas se reabre en el México contemporáneo a la luz de la renovada disputa por los recursos naturales y los activos estratégicos que aún pertenecen a la nación.



## **Consideraciones finales sobre la investigación.**

Luego de estudiar la manera en que se construyen las decisiones públicas a partir de las convergencias y divergencias entre los organismos internacionales y la orientación de los gobiernos nacionales, y tras interpretar que a partir de su relación orgánica se contribuye a la construcción de una institucionalidad global, se reconoció que la dialéctica desarrollo/subdesarrollo y las concepciones que difunden los distintos actores y agentes en torno a ella, se hacen y rehacen históricamente y cambian a partir de las circunstancias nacionales y mundiales propiciadas por las transformaciones del capitalismo y la toma decisiones públicas ejercida desde el aparato de Estado.

Se exploró a lo largo del estudio la idea de que sin las instituciones, en tanto mecanismos reguladores de la vida social que condensan las asimétricas relaciones de poder nacionales e internacionales, la construcción de mercados y la profundización de sus mecanismos son inviables y se tornan destructivos para la sociedad que los gesta. Más aún, las estructuras económicas y los actores y agentes socioeconómicos y políticos que históricamente abonan, mediante sus decisiones y su posición biográfica y de clase social, a su construcción y perpetuación, despliegan su acción social a partir de los entramados institucionales; la lógica que adquiere el proceso económico; las dimensiones simbólico/culturales, éticas e ideológicas; y de las innovaciones tecnológicas y organizacionales de una sociedad, en el contexto de una racionalidad limitada sujeta permanentemente a contingencias, a la incertidumbre y a la necesidad de conciliación entre la diversidad de intereses creados y grupos que pretenden hegemonizar la sociedad y modelarla de acuerdo a sus concepciones e intervenciones.

De esta forma, durante nuestro proceso de investigación se exploró la tesis de que es a partir de la construcción de los mercados y la redistribución de la riqueza emprendidas desde las instituciones estatales e interestatales de donde se deriva la concepción –o las concepciones– sobre el desarrollo esbozada(s) y difundida(s) en los documentos estratégicos de los organismos internacionales y las políticas públicas nacionales. Paralelamente, se argumentó, a lo largo de la introducción general, que la dialéctica desarrollo/subdesarrollo es una construcción histórica y un sistema complejo que es definido y modelado a partir de la ideología y el discurso de quienes hegemonizan y convergen en un proyecto político; tal como se expuso en el capítulo I, los organismos internacionales son esas entidades que a través de su poder epistémico, técnico y financiero, introducen y posicionan un discurso y una serie de sistemas

epistémico/conceptuales para definir problemas públicos y generar cursos de acción que relacionen a la economía mundial, la política internacional y el acontecer y necesidades nacionales del mundo subdesarrollado. Uno de los organismos internacionales que mayor despliegue cognitivo y financiero ejerce es el Banco Mundial (capítulo II); entidad que se apropió –desde sus orígenes– de una ideología del desarrollo que articuló el pensamiento y el debate académico con los intereses creados, la geopolítica adoptada por los Estados Unidos, y la atención y control de las desigualdades internacionales. Esta organización interestatal muestra varios puntos de inflexión en la estructura de su pensamiento y estrategias de desarrollo de acuerdo a la transformación estructural y organizacional del capitalismo, y a la diversificación de los problemas públicos en las sociedades subdesarrolladas, de tal forma que su agenda de política pública cambia a lo largo del tiempo y se apoya en la creación de comunidades epistémicas con los funcionariados nacionales que se comprometen a defender dicha agenda. Reconocer el sentido de estos puntos de quiebre y las prioridades discursivas del organismo expresadas en sus documentos estratégicos más influyentes, fue el objetivo central del capítulo III.

En el capítulo IV, reorientamos el trabajo empírico hacia la trayectoria de las decisiones públicas gestadas en México desde la primera mitad del siglo XX para desentrañar las categorías que matizan las concepciones sobre el desarrollo expresadas en las políticas públicas y su articulación con los sistemas epistémico/conceptuales del Banco Mundial, de tal forma que la gravitación y *teledirección* de esta entidad se apoya en dimensiones cognitivas, financieras y de asistencia técnica. Abordamos la relevancia de las funciones del aparato de Estado en el proceso económico y en la dialéctica desarrollo/subdesarrollo, así como la construcción de una noción sobre el concepto de políticas públicas que nos permita comprender los alcances de dicha intervención y la configuración de las decisiones públicas a partir de la convergencia de múltiples factores, circunstancias, actores y agentes como la estructura, dinámica y cambios de la economía mundial y la política internacional, la incidencia de los regímenes y organismos internacionales, el debate teórico y académico –especialmente el proveniente de las universidades del norte del mundo–, los grupos de consultores y asesores nacionales e internacionales, el comportamiento del sistema político nacional y su correlación de fuerzas, y grupos de presión como el empresariado, los banqueros, el alto clero y los movimientos sociales de distinto tipo. En nuestro estudio destacamos, principalmente, la intergeneración de los organismos internacionales con los gobiernos

nacionales, enfatizando en el caso mexicano pero sin perder de vista la comparabilidad internacional de esa relación orgánica entre el Banco Mundial y naciones como Brasil, Argentina, Bolivia y algunas africanas a lo largo del tiempo.

Analizamos también –en este cuarto capítulo– el comportamiento de los créditos, la asesoría y la asistencia técnica que brinda, desde 1949, el Banco Mundial al gobierno mexicano, lo cual evidencia puntos de quiebre según las estrategias y concepciones sobre el desarrollo que predomine en ambas entidades; para ello, se enfatizó en proyectos y políticas públicas específicas orientados a rubros como la construcción de infraestructura básica para el fomento del proceso de industrialización (1949-1970), el llamado desarrollo rural integrado (1971-1981), las políticas de ajuste y cambio estructural (1982-2000), las políticas sociales compensatorias que reintroducen el tema del combate de la pobreza (desde 1988), las estrategias para la apertura de la industria eléctrica y petrolera aún en manos del Estado (desde 1995), y la diversificación –desde 1997– de las estrategias del Banco Mundial para apuntalar las políticas deflacionarias mediante la incorporación de rubros como las reformas institucionales, la regulación del sistema bancario/financiero, el fomento del capital social, las reformas educativas y de la administración pública, los proyectos ambientales, y la política tecnológica.

Cabe mencionar que de manera implícita, nuestra investigación asumió la urgencia de reivindicar y discurrir sobre la relevancia de la (re)construcción de un proyecto de nación necesario para revertir el deterioro institucional y la erosión del espacio público que durante los últimos años se agravaron en México, al extremo de experimentar en varias regiones del país un *Estado fallido* que no garantiza la mínima integridad física de los ciudadanos y el control del territorio desde las instituciones estatales. Esta (re)construcción de un proyecto de nación supone reivindicar el potencial de los espacios locales y de las regiones (una reflexión teórica sobre la formación de las regiones es expuesta en Torres Torres, Delgadillo Macías, Gasca Zamora y Enríquez Pérez, 2009), en tanto dimensiones territoriales apropiadas para abordar los problemas públicos sobre la base del reconocimiento de lo específico de cada comunidad, y que además facilitan la convergencia y articulación de variados actores y agentes socioeconómicos y políticos que intervienen en la dialéctica desarrollo/subdesarrollo. El fortalecimiento institucional y de la legalidad, así como la revaloración de lo público

son elementos imprescindibles en este posible ejercicio transformador y regenerador del tejido social.

Lo anterior, bien podría complementarse con la reestructuración profunda del sistema de organismos internacionales que gravitan e inciden en la dialéctica desarrollo/subdesarrollo; destacando ámbitos como el proceso de toma de decisiones a su interior y la necesaria transparencia, apertura y democratización del mismo, de tal modo que los gobiernos y representantes diplomáticos de las naciones subdesarrolladas asuman un mayor protagonismo en las directrices y estrategias de organizaciones como el Banco Mundial; ello supone también modificar sus mecanismos y fuentes de financiamiento para que expresen el protagonismo de economías emergentes de naciones como China, Brasil o la India. Además, es impostergable poner el acento en la modificación de la correlación de fuerzas al interior de dicho sistema de organizaciones interestatales, así como al interior de organismos hegemónicos como el Banco y en los cuales la agenda económica subordina a las agendas social y ambiental. La misma revisión de las concepciones sobre el desarrollo en una entidad como el Banco Mundial atraviesa por la apremiante urgencia de incorporar en sus sistemas epistémico/conceptuales –y dialogar con– los saberes y epistemologías del sur del mundo, ricos en cuanto a aportaciones teóricas refrescantes del debate internacional y abundantes en trabajo empírico que aborda los rasgos específicos y *sui generis* de sus formaciones sociales.

En un objetivo de política pública como lo es el desarrollo, resulta preciso que quienes toman las decisiones al respecto –sea desde los organismos internacionales o desde los gobiernos nacionales– muestren una apertura y una asimilación respecto a los saberes, cosmovisiones y prácticas de las comunidades locales, y ejercer el proceso de planeación comprendiendo la naturaleza de las problemáticas y los desafíos de los países y sus regiones. Más allá de la endeble retórica que incita a una participación ciudadana en la planeación y en las decisiones públicas, la crucial reforma de un organismo internacional como el Banco Mundial atraviesa por el equilibrio de fuerzas en sus estructuras de poder y, especialmente, por una radical reforma de su pensamiento con miras a remover los cartabones ideológicos –sustentados, en última instancia, en el mecanismo de mercado y en una perspectiva etnocéntrica– y las lentillas desde las cuales concibe y construye la realidad; para esto último es fundamental la intensificación del trabajo empírico de sus funcionarios, la incursión en realidades sociales ajenas y distantes, y el diálogo frontal con los miembros de las comunidades en

las cuales se adoptan los proyectos diseñados y financiados por ese organismo internacional.

Paralelo a lo anterior, una de las enseñanzas derivadas del presente estudio es la referida a la necesidad metodológica que tiene la economía aplicada y la economía del desarrollo en particular, de incorporar en sus investigaciones el desafío de estudiar el sentido de la toma de decisiones públicas, su proceso de construcción, los actores y agentes que intervienen en ello y, especialmente, el comportamiento de los organismos internacionales y la correlación de fuerzas a su interior; más que privilegiar reflexiones que brinden grandes trazos que no puntualicen en las particularidades de esos procesos y en la manera en que se configuran las concepciones y estrategias de desarrollo en distintas escalas de decisión. El tema de las identidades culturales y regionales es otro de los grandes pendientes de los estudios sobre el desarrollo, pues incorporando esas facetas de la realidad se amplía el *dominio empírico* de sus disciplinas y se abren perspectivas que justo enfatizan en las especificidades de las naciones, regiones y comunidades locales; en última instancia, comprender –desde la academia– el sentido de la dialéctica desarrollo/subdesarrollo atraviesa por la comprensión y el despliegue de una dialógica con lo *sui generis* y específico y con las diversas cosmovisiones y prácticas existentes en el sur del mundo respecto a la praxis económica. La ampliación de las agendas de investigación con la incorporación de estas mínimas temáticas planteadas, puede redundar en la revitalización del pensamiento científico que incida en el pensamiento hegemónico que priva en los organismos internacionales y en las agendas de política pública nacionales.

Finalmente, cabe argumentar que la (re)construcción de un proyecto de nación supone reivindicar, recrear y reinventar la relevancia y potencial creador del *pensamiento utópico* en tanto praxis que impacta en la configuración de proyectos alternativos que incidan en la transformación de la economía mundial, la política internacional y las condiciones de subdesarrollo y marginación que experimentan amplios territorios y poblaciones no sólo en el sur del mundo; más aún, esta ardua responsabilidad se fundamenta en la deconstrucción del *pensamiento hegemónico* que subyace en la configuración de la agenda pública y en el diseño y adopción de las políticas públicas y demás instrumentos de intervención institucional. La gestación de proyectos alternativos de sociedad atraviesa por la necesidad de plantear sólidos argumentos –tanto teóricos y políticos– al fatalismo, la misantropía, la *cultura del*



*miedo al futuro* y la *crisis de sentido* que padecen las élites políticas y las comunidades académicas en las sociedades contemporáneas; más imperioso y urgente resultan estos propósitos ante el contexto histórico contemporáneo signado por el agotamiento y las promesas incumplidas de un proceso (des)civilizatorio que muestra su faceta más desgarradora a través de una crisis financiera global que subsume al aparato productivo y multiplica y profundiza la exclusión y pauperización de miles de millones de seres humanos, así como a través de una crisis ecológica de grandes y crecientes magnitudes y alcances que, en su conjunto, amenazan –de manera prácticamente irreversible y devastadora– el futuro e integridad biológica de la humanidad como especie y como entidad bio-psico-social, y demandan apremiantemente el intenso despliegue y ejercicio de la imaginación creadora orientada a emprender cambios radicales en el modelo de producción y consumo, así como una transformación y renovación teórico/epistemológica/intelectual y social de gran aliento y envergadura que contenga y/o revierta el carácter desbocado, desestructurador y destructivo del actual patrón de acumulación regido por el *fundamentalismo de mercado* que, cada vez más, tiende a erosionar y socavar a la sociedad en tanto su fundamento esencial. De ahí la urgente necesidad de reivindicar y revitalizar, bajo renovados lentes y con sistemas conceptuales que respondan al cambio histórico y a sus problemáticas, la búsqueda del paradigma perdido y el carácter creador y transformador de las multitudes anónimas.

## Anexos.

### Anexo I

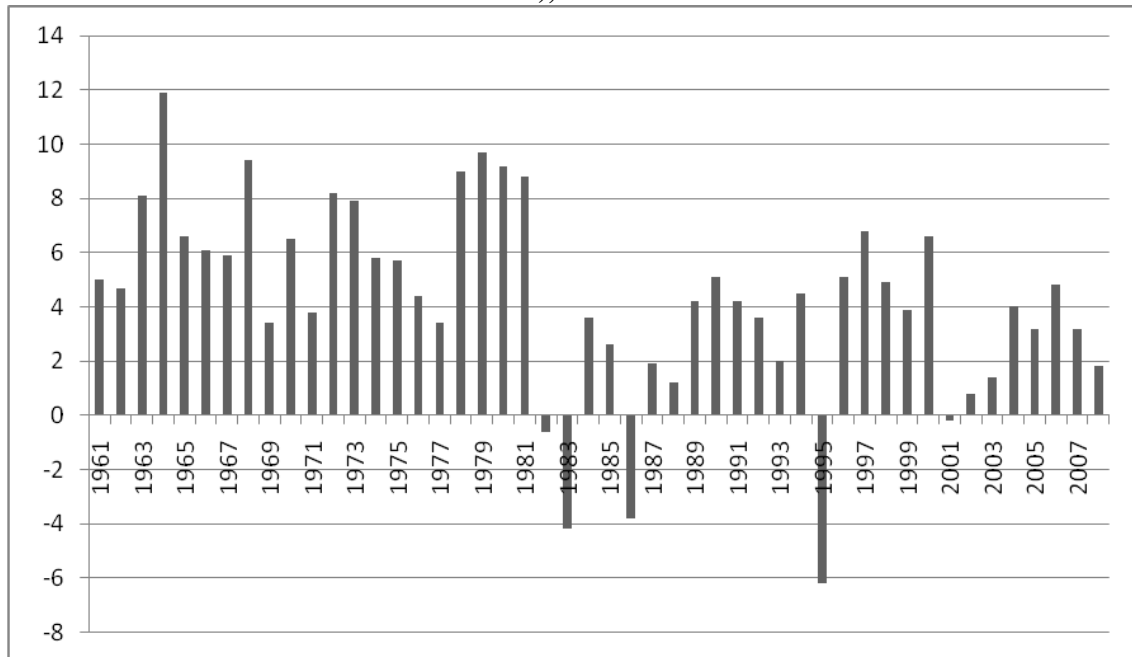
Indicadores económicos derivados del comportamiento de la economía nacional y de las acciones gubernamentales enmarcadas en las políticas públicas globales: 1935-2012									
Periodos gubernamentales	Producto Interno Bruto		Producto Interno Bruto por habitante		Población en situación de pobreza y pobreza extrema (%)	Inflación anual promedio	Balanza de pagos en millones de dólares corrientes		
	Crecimiento sexenal	Tasa de crecimiento anual	Crecimiento sexenal	Tasa de crecimiento anual			Balanza de cuenta corriente	Balanza Comercial sin industria maquiladora	Balanza comercial incluyendo industria maquiladora
1935-1940	27,10	4,52	17,37	2,70		5,52	62,00	397,80	
1941-1946	36,92	6,15	21,40	3,28		14,56	-12,00	-219,40	
1947-1952	34,64	5,77	18,07	2,81		9,86	-377,40	-703,30	
1953-1958	38,51	6,42	20,76	3,19		5,80	-1 354,70	-1 430,10	
Crecimiento medio durante la construcción de instituciones e infraestructura básica	34,29	5,71	19,40	2,99		8,93			
1959-1964	40,40	6,73	22,02	3,37	77,5	2,28	-1 915,90	-1 837,50	
1965-1970	41,04	6,84	22,57	3,45	72,6	2,76	-4 195,50	-3 652,90	
Crecimiento medio durante la expansión del crecimiento económico con estabilidad de precios	36,79	6,78	22,29	3,41		2,52			
1971-1976	37,02	6,17	19,42	3,00	58,0	12,83	-14 815,30	-13 057,90	-9 879,5
1977-1982	36,57	6,10	21,38	3,28	48,5	29,64	-41 724,58	-7 881,50	-3 849,6
Crecimiento medio durante el intervencionismo estatal y las políticas públicas expansionistas	36,79	6,13	20,4	3,14		21,23			
Crecimiento medio en la concepción keynesiano/modernizadora (1935-1982)	36,52	6,08	20,36	3,14		10,40			
1983-1988	2,04	0,34	-11,41	-2,00	58,5	92,88	11 332,31	43 633,00	52 103,6
1989-1994	23,52	3,92	9,81	1,57	66,0	15,91	-106 030,35	-82 193,40	-55 634,2
1995-2000	20,9	3,48	3,60	0,6	83,4	22,54	-59 989,3	-69 159,9	-7 257,1

2001-2006	13,8	2,30	7,1	1,18	79,0	4,71	-53 294,9	-167 306,9	-45 559,9
2007-2012	11,6	1,93	5,6	0,93	82,8	4,28	-58 300,0	No disponible	-36 400,0
Crecimiento medio en las políticas deflacionarias (1983-2012)	14,37	2,39	2,94	0,45		28,06			

Fuentes: Elaboración propia con base en lo siguiente: Para el Producto Interno Bruto, Secretaría de Programación y Presupuesto, *Estadísticas Históricas de México*, 1985; INEGI, *Estadísticas históricas de México*, tomo II, 1994; Banco de México, *Informe anual 2006*, 2007; *Informe anual 2009*, 2010, 2011 y 2012. Para el Producto Interno Bruto por Habitante: de 1935 a 1994 tomado de José Luis Calva (2000); de 1995 a 2000, tomado de Ifigenia Martínez, *Perspectivas socioeconómicas de México en el marco de la política económica prevaleciente*, ponencia Presentada en el XX Seminario de Economía Mexicana, IIIEC-UNAM, 2004; de 2001 a 2012 sobre la base de cifras expresadas en dólares del año 2000, CEPAL, *Estudio Económico de América Latina y el Caribe 2009-2010*, 2010; CEPAL, *Estudio Económico de América Latina y el Caribe 2014*, 2014. Para el porcentaje de pobres: de 1959 a 1988 tomado de Enrique Hernández Laos, *Crecimiento económico y pobreza en México*, México, UNAM, 1992; de 1989 a 2010 tomado de Método de medición Integrada de la Pobreza propuesto por Julio Boltvinik en varios escritos. Para la inflación anual promedio: FMI, *Estadísticas financieras internacionales*; FMI, *Perspectivas económicas. Las Américas: atentos al sobrecalentamiento*, 2011; FMI, *Perspectivas económicas. Las Américas: desafíos crecientes*, 2014; y Banco de México, *Informe anual 2009*, 2010. Para balanza de cuenta corriente y balanza comercial sin industria maquiladora: de 1935 a 1994 tomado de José Luis Calva (2000); de 1995 a 2009 con base en datos de CEPAL, *Estudio Económico de América Latina y el Caribe 2003-2004*, 2004 y Banco de México, *Informe anual 2003*, 2004; *Informe anual 2009*, 2010; *Informe Anual 2012*, 2012; y para balanza comercial incluyendo industria maquiladora: Banco de México, varios años.

## Anexo II.

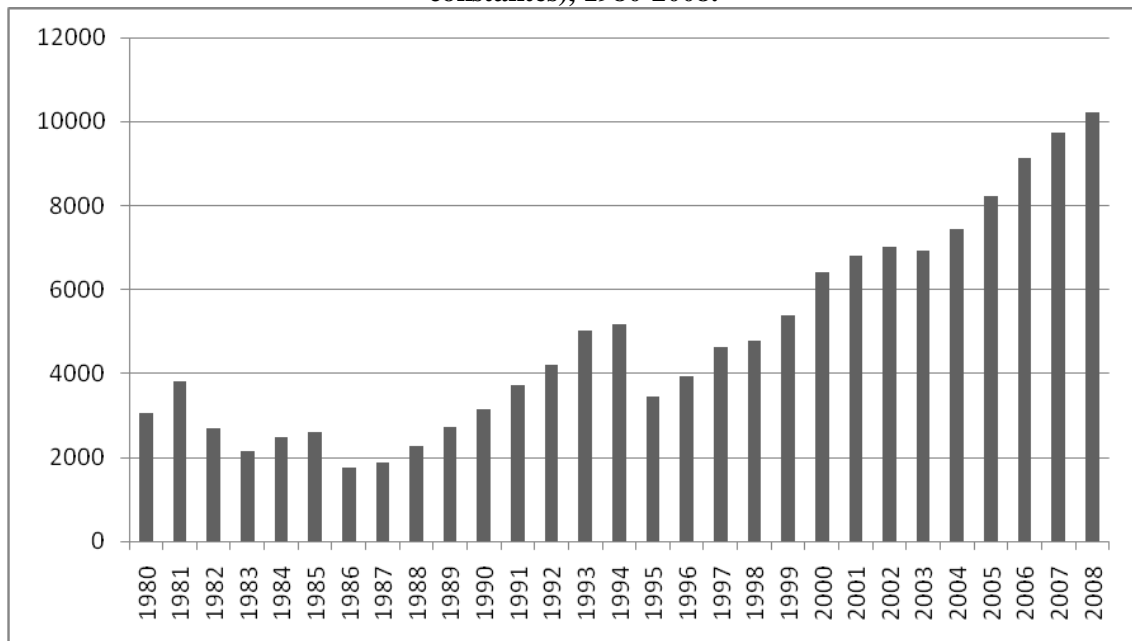
### México: Producto Interno Bruto (Variación porcentual anual a precios corrientes en dólares), 1961-2008.



Elaboración propia con base en datos del Banco Mundial, <http://www.worldbank.org/>

## Anexo III.

### México: Producto Per Cápita (variación porcentual anual en dólares y a precios constantes), 1980-2008.



Elaboración propia con base en datos del Fondo Monetario Internacional, <http://www.imf.org/external/pubs/ft/weo/2009/02/weodata/index.aspx>

### Anexo IV.

#### Anexo IV. Proyectos financiados por el Banco Mundial en México (1949-2012).

Título del proyecto	Número de identificación del proyecto	Monto del compromiso en millones de dólares al momento de la aprobación	Situación	Fecha de Aprobación
Electric Power Development Project	P007498	10.0	Cerrado	Enero 06, 1949
Power Project	P007499	26.0	Cerrado	Abril 28, 1950
Industrial Development Line Project	P007500	10.0	Cerrado	Octubre 18, 1950
Comision Power Program Project	P007501	29.7	Cerrado	Enero 11, 1952
Pacific Railway Project	P007502	61.0	Cerrado	Agosto 24, 1954
Power Project (02)	P007503	11.0	Cerrado	Enero 14, 1958
Power 1958 Project	P007504	34.0	Cerrado	Mayo 05, 1958
Road Project	P007506	25.0	Cerrado	Octubre 18, 1960
Irrigation Project	P007505	15.0	Cerrado	Enero 16, 1961
Power Program 1962 Project	P007507	130.0	Cerrado	Junio 20, 1962
Toll Transport Facilities Project	P007508	30.5	Cerrado	Junio 20, 1962
Irrigation Project (02)	P007509	12.5	Cerrado	Abril 29, 1963
Road Project (02)	P007510	40.0	Cerrado	Septiembre 20, 1963
Toll Transportation Project (02)	P007511	32.0	Cerrado	Febrero 04, 1965
Agriculture Credit Project	P007513	25.0	Cerrado	Octubre 01, 1965
Power Sector Program (1965-66) Project	P007514	110.0	Cerrado	Diciembre 15, 1965
Irrigation Project (03)	P007512	19.0	Cerrado	Mayo 25, 1966
Irrigation Rio Colorado Project	P007515	25.0	Cerrado	Enero 26, 1968
Highway Project (03)	P007517	27.5	Cerrado	Enero 26, 1968
Power Sector Project (02)	P007516	90.0	Cerrado	Junio 28, 1968
Livestock and Agriculture Development Project	P007518	65.0	Cerrado	Mayo 20, 1969
Mexico: Flagship Interventions in Integrated Water Resources Management Project	P082950	50.0	Abandonado	
DROPPED-MX Lifelong Learning APL 1	P086058	20.0	Abandonado	
Tax Administration Institutional Development	P089797	12.0	Abandonado	
MEXICO INDIGENOUS PEOPLES DEVELOPMENT PROJECT	P095323	120.0	Abandonado	
MX Phase II Tertiary Education Student Assistance Project	P095458	25.0	Abandonado	
MX National Urban Transport Project	P098269	30.0	Abandonado	
LAND CONSERVATION AND ADMINISTRATION	P098427	10.0	Abandonado	
MX-Guerrero Decentralized Rural Transport for	P101341	30.0	Abandonado	

Territorial Development Loan				
Mexico Environmental Recovery of the Apatlaco River Basin	P107134	50.0	Abandonado	
MX PROCAMPO	P113764	449.7	Abandonado	
Mexico FCPF Readiness Preparation Grant	P120417	0.0	Propuesto	
Second Phase Innovation for Competitiveness APL	P126838	100.0	Abandonado	
MEXICO Sustainable Energy Technologies Development for Climate Change	P145618	16.88	Propuesto	
Mexico School Based Management Project	P147185	300.0	Propuesto	
MX Social Protection System	P147212	300.0	Propuesto	
Mexico Reducing Inequality of Educational Opportunity Project	P149858	150.0	Propuesto	
Water Supply and Sewerage Project (02) - Mexico City	P007616	0.0	Cerrado	
LOS NARANJOS AGRIC D	P007617	0.0	Cerrado	
SMALL & MED SCALE IN	P007618	0.0	Cerrado	
POWER XII	P007619	0.0	Cerrado	
Environmental Management & Decentralization Project (PROMAD)	P036005	50.0	Abandonado	
Air Quality Management and Sustainable Transport Project	P043165	70.0	Abandonado	
Financial Sector Infrastructure Loan Project	P047126	150.0	Abandonado	
State Roads Project	P052439	300.0	Abandonado	
Northern Border Community Infrastructure Project	P060263	5.0	Abandonado	
DROPPED-MX DRYLAND PROTECTION	P060561	2.0	Cerrado	
Methane Gas Project	P060895	1.0	Cerrado	
SOLID WASTE METHENE	P061561	1.0	Cerrado	
Northern Border Community Infrastructure Project (Ciudad Juarez)	P061586	5.0	Abandonado	
Off-Grid Rural Electrification Project	P064848	5.0	Abandonado	
Off-Grid Rural Electrification Project	P068390	1.5	Abandonado	
State-Level Technical Assistance Loan - I	P073371	5.0	Abandonado	
Chiapas Programmatic Economic Development Laon (PEDL) Project	P074751	40.0	Abandonado	
MX Technical Assistance for Public Sector Social Security Reform (ISSSTE)	P074795	8.65	Abandonado	
Power Sector Program (1970-71) Project	P007519	125.0	Cerrado	Febrero 24, 1970
Road Project (04)	P007520	21.8	Cerrado	Junio 16, 1970
Livestock and Agriculture Project (03)	P007521	75.0	Cerrado	Mayo 18, 1971
Zihuatanejo Tourism Project	P007524	22.0	Cerrado	Diciembre 21, 1971
Port Project	P007525	20.0	Cerrado	Mayo 02, 1972
Industrial Equipment Fund (DFC) Project	P007522	35.0	Cerrado	Mayo 23, 1972
Railway Project (02)	P007526	75.0	Cerrado	Mayo 23, 1972
Power Sector Program (1972-74) Project	P007523	125.0	Cerrado	Junio 20, 1972
Livestock and Agriculture Project (04)	P007527	110.0	Cerrado	Junio 12, 1973
Mexico City Water Supply Project	P007528	90.0	Cerrado	Junio 12, 1973
Las Truchas Steel Project	P007531	70.0	Cerrado	Septiembre 04, 1973
Highway Project (07)	P007533	90.0	Cerrado	Febrero 12, 1974

Irrigation Rio Sinaloa Project	P007529	47.0	Cerrado	Febrero 19, 1974
Irrigation Rio Panuco Project	P007530	77.0	Cerrado	Febrero 19, 1974
Airport Development Project	P007532	25.0	Cerrado	Junio 06, 1974
Integrated Rural Development Papaloapan Project	P007534	50.0	Cerrado	Octubre 29, 1974
Integrated Rural Development (PIDER) Project	P007535	110.0	Cerrado	Mayo 08, 1975
Irrigation Project (07) Bajo Rio Bravo and Rio San Juan	P007536	150.0	Cerrado	Mayo 08, 1975
Fertilizer Project	P007537	50.0	Cerrado	Mayo 22, 1975
Water Supply and Sewerage Project	P007541	40.0	Cerrado	Diciembre 18, 1975
Industrial Equipment Fund Project (02)	P007539	50.0	Cerrado	Febrero 03, 1976
Agriculture and Livestock Project (05)	P007538	125.0	Cerrado	Marzo 09, 1976
Railway Project (03)	P007540	100.0	Cerrado	Marzo 30, 1976
Steel Project (02)	P007543	95.0	Cerrado	Julio 01, 1976
Baja California Tourism Project	P007544	42.0	Cerrado	Mayo 10, 1977
Integrated Rural Development - PIDER Project (02)	P007542	120.0	Cerrado	Junio 16, 1977
Tourism Development Project	P007549	50.0	Cerrado	Febrero 28, 1978
Tropical Tree Agricultural Development Project	P007546	56.0	Cerrado	Abril 27, 1978
Small and Medium Scale Industrial Development Project (01)	P007548	47.0	Cerrado	Abril 27, 1978
Lazaro Cardenas Conurbation Development Project	P007550	16.5	Cerrado	Abril 27, 1978
Industrial Equipment Fund Project (03)	P007547	100.0	Cerrado	Mayo 02, 1978
Agricultural Credit Project (06)	P007545	200.0	Cerrado	Mayo 16, 1978
RIO PANUCO SUPPLEMEN	P007551	25.0	Cerrado	Julio 11, 1978
Small Scale Agricultural Infrastructure Project	P007552	60.0	Cerrado	Diciembre 21, 1978
Highway Sector Project	P007556	120.0	Cerrado	Marzo 20, 1979
Fertilizer Project (02) Lazaro Cardenas	P007555	80.0	Cerrado	Abril 12, 1979
Irrigation Rio Fuerte/Rio Sinaloa Project	P007553	92.0	Cerrado	Mayo 24, 1979
Industrial Equipment Fund Project (04)	P007554	175.0	Cerrado	Mayo 31, 1979
Small and Medium Scale Mining Development Project	P007559	40.0	Cerrado	Marzo 25, 1980
Irrigation Apatzingan Project	P007557	160.0	Cerrado	Mayo 29, 1980
Small and Medium Scale Industrial Development Project (02)	P007558	100.0	Cerrado	Junio 24, 1980
Agricultural Credit Project (07)	P007560	325.0	Cerrado	Julio 08, 1980
Irrigation Ocoroni Project	P007562	23.0	Cerrado	Octubre 14, 1980
Medium Size Cities Water Supply and Sewerage Project (02)	P007566	125.0	Cerrado	Noviembre 04, 1980
Railway Project (04)	P007563	150.0	Cerrado	Diciembre 16,

				1980
Rainfed Agricultural Development Project	P007561	280.0	Cerrado	Enero 22, 1981
Port Development Preparation Project	P007564	14.0	Cerrado	Marzo 26, 1981
Urban and Regional Development Project (02)	P007565	164.0	Cerrado	Mayo 12, 1981
Integrated Rural Development - PIDER Project (03)	P007567	175.0	Cerrado	Julio 21, 1981
Technical Training Project	P007571	90.0	Cerrado	Julio 21, 1981
Irrigation Rehabilitation Bajo Rio Bravo/Bajo Rio San Juan Project	P007568	180.0	Cerrado	Marzo 16, 1982
Capital Goods Industries Development Project	P007569	152.3	Cerrado	Mayo 13, 1982
Pollution Control Project	P007570	60.0	Cerrado	Mayo 25, 1982
San Fernando Rainfed Agricultural Development Project	P007572	138.4	Cerrado	Julio 01, 1982
MEXICO CITY URBAN EN	P007576	9.2	Cerrado	Agosto 03, 1982
Agricultural Marketing Project	P007573	115.0	Cerrado	Abril 19, 1983
Medium Size Cities and Sinaloa State Water Supply Project (03)	P007577	100.3	Cerrado	Mayo 17, 1983
Export Development Project	P007574	350.0	Cerrado	Junio 23, 1983
Small and Medium Scale Industrial Development Project (03)	P007575	175.0	Cerrado	Junio 23, 1983
Highway Sector Project (02)	P007579	200.0	Cerrado	Mayo 29, 1984
Lazaro Cardenas Industrial Port Project	P007580	76.3	Cerrado	Junio 21, 1984
Agricultural Credit Project (08)	P007578	300.0	Cerrado	Junio 27, 1984
Chiapas Agricultural Development Project	P007581	90.0	Cerrado	Abril 30, 1985
Chiapas Rural Roads Project	P007584	22.0	Cerrado	Abril 30, 1985
Small and Medium Scale Mining Development Project (02)	P007582	105.0	Cerrado	Mayo 21, 1985
Technical Training Project (02) - CONALEP Project (02)	P007583	81.0	Cerrado	Mayo 28, 1985
Railway Sector Project	P007585	300.0	Cerrado	Junio 11, 1985
Agricultural Credit Project	P007634	180.0	Cerrado	Julio 23, 1985
Low Income Housing Project	P007591	150.0	Cerrado	Agosto 27, 1985
Tropical Agricultural Development 02 Project	P007633	109.0	Cerrado	Marzo 04, 1986
Municipal Strengthening Project	P007590	40.0	Cerrado	Marzo 25, 1986
Solid Waste Management Pilot Project	P007628	25.0	Cerrado	Marzo 25, 1986
Earthquake Reconstruction & Rehabilitation Project	P007641	400.0	Cerrado	Marzo 25, 1986
Industrial Technology Development Project	P007596	48.0	Cerrado	Julio 29, 1986
Industrial Recovery Project	P007599	150.0	Cerrado	Julio 29, 1986
Trade Policy Loan Project	P007625	500.0	Cerrado	Julio 29, 1986
Export Development Project (02)	P007588	250.0	Cerrado	Enero 20, 1987
Urban Transport Project	P007615	125.0	Cerrado	Mayo 28, 1987
Agricultural Credit Project (09)	P007592	400.0	Cerrado	Junio 16, 1987
Agricultural Extension Project - PROCATI	P007593	20.0	Cerrado	Junio 25, 1987



Small & Medium Scale Industry Project (04)	P007595	185.0	Cerrado	Junio 25, 1987
Highway Maintenance Project	P007642	135.0	Cerrado	Octubre 06, 1987
Manpower Training Project	P007657	80.0	Cerrado	Octubre 06, 1987
Trade Policy Loan Project (02)	P007652	500.0	Cerrado	Noviembre 12, 1987
Steel Sector Restructuring Project	P007660	400.0	Cerrado	Marzo 03, 1988
Fertilizer Sector Loan	P007639	265.0	Cerrado	Marzo 15, 1988
Agricultural Sector Loan Project	P007643	300.0	Cerrado	Marzo 15, 1988
Ports Rehabilitation Project	P007589	50.0	Cerrado	Mayo 31, 1988
Housing Finance Project	P007603	300.0	Cerrado	Junio 02, 1988
Industrial Restructuring Project	P007659	250.0	Cerrado	Abril 27, 1989
Hydroelectric Development Project	P007609	460.0	Cerrado	Junio 08, 1989
Financial Sector Adjustment Loan (FSAL) Project	P007691	500.0	Cerrado	Junio 13, 1989
Public Enterprise Reform Loan (PERL) Project	P007692	500.0	Cerrado	Junio 13, 1989
Industrial Sector Policy Loan (ISPL) Project	P007693	500.0	Cerrado	Junio 13, 1989
Water, Women & Development Project	P007670	20.0	Cerrado	Junio 22, 1989
Forestry Development Project	P007640	45.5	Cerrado	Agosto 29, 1989
Agricultural Marketing Project (02)	P007598	100.0	Cerrado	Diciembre 12, 1989
Low-Income Housing Project (02)	P007669	350.0	Cerrado	Diciembre 12, 1989
Interest Support Loan Project	P007709	1260.0	Cerrado	Enero 30, 1990
Transmission and Distribution Project	P007662	450.0	Cerrado	Abril 17, 1990
Road Transport and Telecommunications Sector Adjustment Loan Project	P007699	380.0	Cerrado	Mayo 29, 1990
Telecommunications Technical Assistance Project	P007717	22.0	Cerrado	Mayo 29, 1990
Water Supply and Sanitation Sector Project	P007647	300.0	Cerrado	Noviembre 29, 1990
Basic Health Care Project	P007655	180.0	Cerrado	Noviembre 29, 1990
Export Sector Loan Project	P007649	300.0	Cerrado	Marzo 26, 1991
Decentralization and Regional Development Project	P007688	350.0	Cerrado	Marzo 26, 1991
Agricultural Sector Adjustment Loan Project (02)	P007661	400.0	Cerrado	Junio 25, 1991
Mining Sector Restructuring Project	P007672	200.0	Cerrado	Junio 25, 1991
Technical Training Project (03)	P007704	152.0	Cerrado	Junio 25, 1991
Primary Education Project	P007690	250.0	Cerrado	Septiembre 26, 1991
Irrigation and Drainage Sector Project	P007667	400.0	Cerrado	Diciembre 03, 1991
BIODIVERSITY CONSERV	P007493	0.0	Cerrado	Marzo 09, 1992
OZONE PILOT RECYCLING	P007494	0.2	Cerrado	Marzo 09, 1992
Environmental Project	P007703	50.0	Cerrado	Abril 14, 1992
Agricultural Technology Project	P007682	150.0	Cerrado	Mayo 05, 1992

Science and Technology Infrastructure Project	P007676	189.0	Cerrado	Mayo 26, 1992
Housing Market Development Project	P007696	450.0	Cerrado	Junio 25, 1992
Initial Education Project	P007716	80.0	Cerrado	Septiembre 08, 1992
Ozone Protection Policy and Institutional Strengthening	P007495	4.0	Cerrado	Diciembre 07, 1992
Transport Air Quality Management Project for the Mexico City Metropolitan Area	P007694	220.0	Cerrado	Diciembre 15, 1992
Labor Market and Productivity Enhancement Project	P007724	174.0	Cerrado	Diciembre 15, 1992
Medium Size Cities Urban Transport Project	P007648	200.0	Cerrado	Febrero 16, 1993
Highway Rehabilitation and Traffic Safety Project	P007723	480.0	Cerrado	Junio 24, 1993
On-farm & Minor Irrigation Networks Improvement	P007701	200.0	Cerrado	Febrero 17, 1994
High Efficiency Lighting Project	P007492	10.0	Cerrado	Marzo 18, 1994
Primary Education Project (02)	P007725	412.0	Cerrado	Marzo 31, 1994
2nd Solid Waste Management Project	P007612	200.0	Cerrado	Junio 09, 1994
Water Supply and Sanitation Sector Project (02)	P007707	350.0	Cerrado	Junio 09, 1994
Northern Border Environment Project	P007710	368.0	Cerrado	Junio 09, 1994
Rainfed Areas Development Project	P007607	85.0	Cerrado	Julio 12, 1994
Decentralization and Regional Development Project (02)	P007702	500.0	Cerrado	Septiembre 13, 1994
Technical Education and Training Modernization Project	P034490	265.0	Cerrado	Octubre 27, 1994
Financial Sector Technical Assistance Project	P034161	23.6	Cerrado	Enero 24, 1995
Essential Social Services Program Project	P040462	500.0	Cerrado	Junio 22, 1995
Financial Sector Restructuring Loan	P040497	1000.0	Cerrado	Junio 22, 1995
FINAN SEC TA SUPPLM	P041811	13.8	Cerrado	Junio 22, 1995
Privatization Technical Assistance Project	P040685	30.0	Cerrado	Agosto 29, 1995
Basic Health Care Project (02)	P007689	310.0	Cerrado	Septiembre 26, 1995
Water Resources Management Project	P007713	186.5	Cerrado	Junio 20, 1996
Rural Finance Technical Assistance and Pilot Project	P007732	30.0	Cerrado	Octubre 10, 1996
Contractual Savings Development Program Structural Adjustment Loan	P041820	400.0	Cerrado	Diciembre 17, 1996
Community Forestry Project	P007700	15.0	Cerrado	Febrero 18, 1997
Aquaculture Development Project	P007726	40.0	Cerrado	Mayo 01, 1997
Natural Protected Areas Project (GEF)	P052209	0.0	Cerrado	Junio 04, 1997
Federal Roads Modernization Project	P043163	475.0	Cerrado	Junio 25, 1997
3rd Ozone Depleting Substances Phase-out (Montreal Protocol)	P050429	0.0	Cerrado	Noviembre 08, 1997
Rural Development in Marginal Areas Project	P007711	47.0	Cerrado	Enero 27, 1998
Basic Education Development Project	P040199	115.0	Cerrado	Junio 04, 1998
Higher Education Financing Project	P049895	180.2	Cerrado	Junio 04, 1998
Contractual Savings Development Program (02)	P046006	400.0	Cerrado	Junio 11, 1998
MEXICO: KNOWLEDGE AND INNOVATION	P044531	300.0	Cerrado	Junio 16, 1998

Health System Reform Sector Adjustment Loan	P007720	700.0	Cerrado	Junio 30, 1998
Health System Reform Technical Assistance Project	P055061	25.0	Cerrado	Junio 30, 1998
Agricultural Productivity Improvement Project	P048505	444.45	Cerrado	Diciembre 22, 1998
FOVI Restructuring Project	P007610	505.5	Cerrado	Marzo 04, 1999
OAXACA HILLSIDE MANAGEMENT PROJECT (GEF-MSP)	P060562	1.0	Cerrado	Junio 29, 1999
El Triunfo Biosphere Reserve: Habitat Enhancement Productive Landscape Project (GEF-MSP)	P060558	0.73	Cerrado	Junio 30, 1999
Decentralization Adjustment Loan Project	P066867	606.07	Cerrado	Diciembre 14, 1999
Bank Restructuring Facility Adjustment Loan	P067491	505.06	Cerrado	Diciembre 14, 1999
Rural Development in Marginal Areas Project - APL II	P057530	55.0	Cerrado	Diciembre 15, 1999
Renewable Energy for Agriculture Project (GEF)	P060718	8.9	Cerrado	Diciembre 21, 1999
Gender Equity Project: Generosidad	P066938	3.07	Cerrado	Junio 16, 2000
Proyecto Corredor Biológico Mesoamericano (FMAM)	P060908	14.84	Cerrado	Noviembre 28, 2000
Proyecto de Conservación de la Biodiversidad en Comunidades Indígenas (FMAM)	P066674	7.5	Cerrado	Noviembre 28, 2000
Natural Disaster Management Project	P064887	404.05	Cerrado	Diciembre 07, 2000
FEDERAL HIGHWAY MAINTENANCE PROJECT	P065779	218.0	Cerrado	Diciembre 14, 2000
Estado de Mexico Structural Adjustment Loan	P070479	505.06	Cerrado	Diciembre 14, 2000
Methane Gas Capture and Use at a Landfill - Demonstration Project	P063463	6.27	Cerrado	Mayo 15, 2001
Proyecto de Atención de Salud Básica	P066321	350.0	Cerrado	Junio 21, 2001
Bank Restructuring Facility Adjustment Loan Project (02)	P071323	505.06	Cerrado	Junio 21, 2001
Southeast Regional Development Learning and Innovation Project	P060577	5.0	Cerrado	Septiembre 27, 2001
Land Conservation Mechanisms (GEF-MSP)	P065923	0.75	Cerrado	Octubre 24, 2001
Proyecto de Consolidación del Sistema de Áreas Protegidas	P065988	16.1	Cerrado	Febrero 07, 2002
Basic Education Development Phase II	P057531	300.0	Cerrado	Marzo 21, 2002
Tax Reform Adjustment Loan Project	P074750	303.04	Cerrado	Junio 18, 2002
Proyecto de Desarrollo Institucional para la Administración Tributaria	P077602	52.0	Cerrado	Junio 18, 2002
Fortalecimiento del Sector de Ahorro y Crédito y Creación de la Capacidad Microfinanciera Rural	P070108	64.6	Cerrado	Julio 02, 2002
Municipal Development in Rural Areas	P060686	400.0	Cerrado	Julio 16, 2002
Programmatic Environment Structural Adjustment Loan	P074539	202.02	Cerrado	Agosto 06, 2002
Introducción de Medidas Ambientalmente Amigables en el Transporte	P059161	5.8	Cerrado	Octubre 29, 2002
MX Rural Finance Development Structural Adjustment Loan	P074655	505.06	Cerrado	Junio 12, 2003
E-Business for Small Business Development Project	P068290	58.4	Cerrado	Julio 31, 2003
Desarrollo Forestal Comunitario II (PROCYMAF II)	P035751	21.3	Cerrado	Diciembre 09, 2003

Proyecto de Modernización Integral del Riego	P035752	303.03	Cerrado	Diciembre 09, 2003
MX – Préstamo para la Reforma Descentralizada de la Infraestructura y el Desarrollo	P080149	108.0	Cerrado	Junio 08, 2004
Mexico Affordable Housing and Urban Poverty Programmatic Sector Adjustment Loan	P070371	100.0	Cerrado	Junio 08, 2004
Proyecto de Ahorro y Financiamiento Rural (BANSEFI) de México – Segunda fase	P087152	75.5	Cerrado	Junio 29, 2004
MX - Proyecto de Desarrollo de la Educación Básica, Fase III	P085851	300.0	Cerrado	Julio 01, 2004
Proyecto de Modernización Judicial Estatal	P074755	30.0	Cerrado	Julio 01, 2004
Proyecto de Asistencia Técnica para la Vivienda y el Desarrollo Urbano	P088080	7.77	Cerrado	Noviembre 09, 2004
Enabling Activity on Persistent Organic Pollutants to comply with the Stokholm Convention	P083132	0.5	Cerrado	Enero 25, 2005
Proyecto de Manejo de Desechos y Captura de Carbono	P088546	0.86	Activo	Marzo 18, 2005
Innovación para la Competitividad, primera fase, Préstamo Ajustable para Programas	P089865	250.0	Cerrado	Mayo 19, 2005
MX Acceso a la Tierra para Agricultores Jóvenes	P088732	100.0	Cerrado	Julio 26, 2005
Proyecto de Asistencia Técnica para la Modernización del Sector Agua y Saneamiento	P091695	25.0	Cerrado	Agosto 04, 2005
Second Programmatic Environment Development Policy Loan	P079748	200.51	Cerrado	Septiembre 06, 2005
Proyecto de Financiamiento de Carbono para el Sistema de Tránsito Metrobús en la Avenida Insurgentes de Ciudad de México	P082656	2.4	Activo	Noviembre 04, 2005
MX Affordable Housing and Urban Poverty Reduction Development Policy Loan II	P089852	200.51	Cerrado	Noviembre 29, 2005
MX (APL I) Asistencia al Estudiante de Educación Terciaria	P085593	180.0	Cerrado	Diciembre 13, 2005
Calidad de la Educación en México	P088728	240.0	Cerrado	Diciembre 13, 2005
Préstamo para políticas de desarrollo sobre FINANZAS Y CRECIMIENTO	P097159	501.26	Cerrado	Marzo 02, 2006
México: Préstamo programático para políticas de desarrollo de la competitividad	P098299	300.76	Cerrado	Marzo 14, 2006
Proyecto de servicios ambientales	P087038	45.0	Cerrado	Marzo 29, 2006
Proyecto de Servicios Ambientales de México	P089171	15.0	Cerrado	Marzo 29, 2006
CDM TA for Mexico	P082219	0.35	Cerrado	Mayo 10, 2006
Proyecto de Desarrollo a Gran Escala de Fuentes de Energía Renovable (Fase 1 = \$25M; Fase 2 = \$45M)	P077717	25.35	Activo	Junio 29, 2006
Planta Híbrida de Energía Solar/Térmica	P066426	49.35	Activo	Octubre 05, 2006
MEXICO - Wind Umbrella	P080104	12.29	Activo	Diciembre 12, 2006
PROYECTO DE AHORRO Y FINANCIAMIENTO RURAL (BANSEFI): FINANCIAMIENTO ADICIONAL	P103491	29.0	Cerrado	Marzo 21, 2007
Add Fin - Consolidation of Protected Areas System Project SINAP II - Third Tranche	P106103	7.35	Cerrado	Junio 28, 2007
México: Tercer préstamo de financiamiento de políticas de desarrollo para vivienda asequible y	P101342	200.51	Cerrado	Noviembre 27, 2007

reducción de la pobreza urbana				
Mexico: Sacred Orchids of Chiapas: Cultural and Religious Values in Conservation Project	P098732	0.84	Cerrado	Diciembre 21, 2007
México: Servicios integrados de energía	P088996	15.0	Activo	Enero 17, 2008
MX-GEF Integrated Energy Services	P095038	15.0	Activo	Enero 17, 2008
Ahorro y financiamiento rural (SAGARPA) (financiamiento adicional)	P106682	21.0	Cerrado	Enero 17, 2008
México: Préstamo para políticas de desarrollo sobre cambio climático	P110849	501.25	Cerrado	Abril 08, 2008
Fomento del sector de la tecnología de la información (TI)	P106589	80.0	Activo	Julio 10, 2008
PROYECTO DE AHORRO Y FINANCIAMIENTO RURAL: SEGUNDA FASE (FINANCIAMIENTO ADICIONAL II)	P111839	50.0	Cerrado	Septiembre 09, 2008
México: Préstamo para políticas de desarrollo en favor de la sostenibilidad ambiental	P095510	300.75	Cerrado	Octubre 02, 2008
(MEXICO) Building Technical Capacity to Develop the PPP Program in the State of Jalisco	P112082	0.2	Cerrado	Octubre 03, 2008
Supplemental of Consolidation of Protected Areas System Project SINAP II - Fourth Tranche	P112327	5.44	Cerrado	Noviembre 04, 2008
Proyecto de fortalecimiento de mercados de financiamiento privado para la vivienda	P112258	1010.0	Cerrado	Noviembre 06, 2008
Proyecto de gestión y presupuestación basadas en los resultados	P106528	17.24	Cerrado	Diciembre 11, 2008
México: Préstamo para políticas de desarrollo relativas a la sostenibilidad ambiental (financiamiento complementario)	P115101	401.0	Cerrado	Diciembre 18, 2008
México: Desarrollo rural sostenible	P106261	50.0	Activo	Febrero 24, 2009
México: Desarrollo rural sostenible	P108766	10.5	Activo	Febrero 24, 2009
Respaldo al proyecto Oportunidades	P115067	1503.76	Cerrado	Abril 09, 2009
FORTALECIMIENTO INSTITUCIONAL DE ADUANAS	P114271	10.03	Cerrado	Abril 21, 2009
Mexico Influenza A/H1N1N Prevention	P118072	1.7	Cerrado	Agosto 24, 2009
Mexico Framework for Green Growth Development Policy Loan	P115608	1503.75	Cerrado	Octubre 20, 2009
Influenza Prevention and Control	P116965	491.0	Cerrado	Noviembre 24, 2009
MX Economic Policies in Response to the Crisis DPL	P118070	1503.75	Cerrado	Noviembre 24, 2009
Sustainable Transport and Air Quality	P114012	5.38	Activo	Diciembre 23, 2009
Strengthening Statistical Information in Yucatan	P120200	0.21	Cerrado	Febrero 22, 2010
Compensatory Education	P101369	100.0	Cerrado	Marzo 25, 2010
MX Urban Transport Transformation Progr	P107159	150.0	Activo	Marzo 25, 2010
Support to the Social Protection System in Health	P116226	1250.0	Cerrado	Marzo 25, 2010
Upper Secondary Education (MUSE) Development Policy Loan	P112262	700.0	Cerrado	Mayo 11, 2010
MX DPL Adaptation to Climate Change in the Water Sector	P120134	450.0	Cerrado	Junio 10, 2010

School Based Management (APL II)	P115347	220.0	Cerrado	Junio 17, 2010
MX Water Utilities Efficiency Improvement Project (PROME)	P121195	100.0	Activo	Noviembre 09, 2010
Additional Financing for the Support to Oportunidades	P122349	1250.0	Cerrado	Noviembre 09, 2010
Adaptation to Climate Change Impacts on the Coastal Wetlands in the Gulf of Mexico	P100438	4.5	Activo	Noviembre 23, 2010
Efficient lighting and appliances	P106424	250.63	Cerrado	Noviembre 23, 2010
MX GEF Efficient lighting and appliances	P120654	7.12	Activo	Noviembre 23, 2010
MEDEC Low-Carbon DPL Loan	P121800	401.0	Cerrado	Noviembre 23, 2010
Strengthening the Business Environment for Enhanced Economic Growth DPL	P112264	751.88	Cerrado	Enero 18, 2011
Development of an internal control IT system for the Ministry of Public Administration	P125764	0.12	Activo	Febrero 17, 2011
Development of labor statistics at the local level	P125973	0.27	Activo	Marzo 01, 2011
Proyecto de Inclusión Financiera y Consolidación del Sector de Ahorro y Crédito	P123367	100.0	Activo	Diciembre 01, 2011
México - Proyecto sobre Bosques y Cambio Climático	P123760	350.0	Activo	Enero 31, 2012
Fortalecimiento de la Capacidad de Recuperación Social ante el Cambio Climático	P120170	300.75	Cerrado	Marzo 01, 2012
Segundo Préstamo para Políticas de Desarrollo sobre la Educación Secundaria Superior	P126297	300.75	Cerrado	Marzo 13, 2012
Préstamo para Políticas de Desarrollo sobre la Gestión del Riesgo Fiscal	P123505	300.75	Cerrado	Marzo 22, 2012
Modernización del Servicio Meteorológico Nacional para abordar el cambio climático (MOMET)	P126487	105.26	Activo	Mayo 17, 2012
Sistemas de Producción Sostenible y Biodiversidad	P121116	11.69	Activo	Agosto 30, 2012
Financiamiento adicional para el Proyecto de Desarrollo Rural Sostenible	P130623	50.0	Activo	Noviembre 20, 2012
Coastal Watersheds Conservation in the Context of Climate Change Project	P131709	39.52	Activo	Noviembre 21, 2013
Third Upper Secondary Education Development Policy Loan	P147244	300.75	Activo	Diciembre 16, 2013
MX Oaxaca WSS Sector Modernization	P145578	55.0	Activo	Junio 06, 2014

Fuente: Banco Mundial, <http://www.bancomundial.org/es/country/mexico/projects/all?qterm=&os=0>



## Fuentes de consulta utilizadas en la investigación.

- Aglietta, Michel (1999), *Regulación y crisis del capitalismo. La experiencia de los Estados Unidos*, México, Siglo XXI Editores, Sexta Edición en Español (Primera Edición en Francés: 1976), 344 pp.
- \_\_\_\_\_ y Sandra Moatti (2002), *El FMI: del orden monetario a los desordenes financieros*, Madrid, Primera Edición en Español (Primera Edición en Francés: 2002).
- Aguilar Villanueva, Luis F. (1996), "Estudio Introductorio", en: Luis F. Aguilar Villanueva (Compilador), *Problemas públicos y agenda de gobierno*, México, Editorial Miguel Ángel Porrúa, Segunda Edición (Primera Edición: 1993), pp. 15-72.
- \_\_\_\_\_ (2000), "Estudio introductorio", en: Luis F. Aguilar Villanueva (Compilador), *La hechura de las políticas públicas*, México, Editorial Miguel Ángel Porrúa, Tercera Edición (Primera Edición: 1992), pp. 15-84.
- Amin, Samir (1998), *Capitalism in the age of globalization*, London, Zed Books.
- Appadurai, Arjun (1990), "Disjuncture and difference in the global cultural economy", en: Mike Featherstone (Editor), *Global Culture. Nationalism, Globalization and Modernity*, London, Sage Publications and Theory, culture & society, pages 295-310.
- Arango, Aida (1990), "Las privatizaciones del radicalismo (1983-1989)", en: *Realidad Económica. Revista de Ciencias Sociales*, Buenos Aires, Instituto Argentino para el Desarrollo Económico, número 97, sexto bimestre.
- Arrizabalo Montoro, Xabier (Coordinador) (1997), *Crisis y ajuste en la economía mundial. Implicaciones y significado de las políticas del FMI y BM*, Madrid, Editorial Síntesis, Primera Edición.
- Aspe Armella, Pedro (1993), *El camino mexicano de la transformación económica*, México, Fondo de Cultura Económica, Primera Reimpresión de la Segunda Edición en Español (Primera Edición en Inglés: 1993), 215 pp.
- Axelrod, Robert (1984), *The evolution of cooperation*, New York, Basic Books.
- Ayala Espino, José (1999), *Instituciones y economía. Una introducción al neoinstitucionalismo económico*, México, Fondo de Cultura Económica, Primera Edición, 397 pp.



- \_\_\_\_\_ (2001), *Estado y desarrollo. La formación de la economía mixta mexicana en el siglo XX*, México, Facultad de Economía de la Universidad Nacional Autónoma de México, Segunda Edición (Primera Edición: 1988), 500 pp.
- Azpiazu, Daniel (2002), *Las privatizaciones en la Argentina. Diagnóstico y propuestas para una mayor competitividad y equidad social*, Buenos Aires, Fundación OSDE y Centro Interdisciplinario para el Estudio de las Políticas Públicas (CIEPP), Primera Edición, 256 pp.
- \_\_\_\_\_ y Karina Forcinito (2004), “Historia de un fracaso: la privatización del sistema de saneamiento en el Área Metropolitana de Buenos Aires”, en: Daniel Azpiazu, Andrea Catenazzi y Karina Forcinito, *Recursos públicos, negocios privados. Agua potable y saneamiento ambiental en el Área Metropolitana de Buenos Aires*, Buenos Aires, Universidad Nacional de General Sarmiento, Primera Edición.
- Azpiazu, Daniel, Martín Schorr, Emilio Crenzel, Gustavo Forte y Juan Carlos Marín (2005), “Agua potable y saneamiento en Argentina. Privatización, crisis, inequidades e incertidumbre futura”, en: *Cuadernos del CENDES*, Caracas, Universidad Central de Venezuela, año 22, número 59, Tercera Época, mayo-agosto, pp. 45-67.
- Babb, Sarah (2009), *Behind the Development Banks: Washington politics, world poverty, and the wealthy of nations*, Chicago and London, The University of Chicago Press.
- Bagú, Sergio (1992), *Economía de la sociedad colonial. Ensayo de historia comparada de América Latina*, México, Consejo Nacional para la Cultura y las Artes y Editorial Grijalbo, Segunda Edición (Primera Edición: 1949), 290 pp.
- \_\_\_\_\_ (2003), *Tiempo, realidad social y conocimiento. Propuesta de interpretación*, México, Siglo XXI Editores, Decimosexta Edición (Primera Edición: 1970), 214 pp.
- Balassa, Bela A. (1981), *The newly industrializing countries in the world economy*, New York, Pergamon.
- \_\_\_\_\_ (1989), *Comparative advantage, trade policy and economic development*, New York, New York University.
- Banco de México (1948), “Proyecto de Inversiones del Gobierno Federal y Dependencias Descentralizadas 1947-1952”, en: *Antología de la planeación en México (1917-1985). La programación de la inversión pública y la planeación*

*regional por cuencas hidrológicas (1947-1958)*, volumen II, México, Secretaría de Programación y Presupuesto y Fondo de Cultura Económica, Primera Edición, 1985, pp. 9-646.

- Banco Mundial (1972), *Operaciones del Banco Mundial. Programas y normas sobre diversos sectores*, Madrid, Editorial Tecnos, Primera Edición, 587 pp.
- \_\_\_\_\_ (1983), *Informe sobre el desarrollo mundial 1983. La gestión en el proceso de desarrollo*, Washington, D. C., Banco Internacional de Reconstrucción y Fomento/Banco Mundial, Primera Edición.
- \_\_\_\_\_ (1987), *Informe sobre el desarrollo mundial 1987. La industrialización y el comercio exterior*, Washington, D. C., Banco Internacional de Reconstrucción y Fomento/Banco Mundial, Primera Edición.
- \_\_\_\_\_ (1991), *Informe sobre el desarrollo mundial 1991. La tarea acuciante del desarrollo*, Washington, D. C., Banco Internacional de Reconstrucción y Fomento/Banco Mundial, Primera Edición.
- \_\_\_\_\_ (1997), *Informe sobre el desarrollo mundial, 1997. El Estado en un mundo en transformación*, Washington, D. C., Banco Mundial, Primer Edición, 292 pp.
- \_\_\_\_\_ (1999), *Informe sobre el desarrollo mundial 1998-1999. El conocimiento al servicio del desarrollo*, Washington, editado por Mundi-Prensa Libros para el Banco Internacional de Reconstrucción y Fomento/Banco Mundial, Primera Edición (Primera Edición en Inglés: septiembre de 1998), 190 pp.
- \_\_\_\_\_ (2000), *Informe sobre el desarrollo mundial, 1999-2000. En el umbral del siglo XXI*, Madrid/Barcelona/México, editado por Mundi-Prensa Libros para el Banco Internacional de Reconstrucción y Fomento/Banco Mundial, Primera Edición en Español (Primera Edición en Inglés: agosto de 1999), 291 pp.
- \_\_\_\_\_ (2001a), *Informe sobre el desarrollo mundial 2000-2001. Lucha contra la pobreza*, Washington, editado por Mundi-Prensa Libros para el Banco Internacional de Reconstrucción y Fomento/Banco Mundial, Primera Edición (Primera Edición en Inglés: septiembre de 2000), 335 pp.
- \_\_\_\_\_ (2001b), *Informe sobre el desarrollo mundial 2002. Instituciones para los mercados. Panorama general*, Washington, editado por Mundi-Prensa Libros para el Banco Internacional de Reconstrucción y Fomento/Banco Mundial, Primera Edición (Primera Edición en Inglés: septiembre de 2001).

- \_\_\_\_\_ (2002), *Informe sobre el desarrollo mundial 2003. Desarrollo sostenible en un mundo dinámico. Transformación de las instituciones, crecimiento y calidad de vida*. Bogotá, editado por el Banco Mundial, Mundi-Prensa Libros y Alfaomega Grupo Editor, Primera Edición (Primera Edición en Inglés: agosto de 2002), 254 pp.
- \_\_\_\_\_ (2003), *Informe sobre el desarrollo mundial 2004. Servicios para los pobres*, Bogotá, editado por el Banco Mundial, Mundi-Prensa Libros y Alfaomega Grupo Editor, Primera Edición (Primera Edición en Inglés: 2003), 271 pp.
- \_\_\_\_\_ (2004), *Informe sobre el desarrollo mundial 2005. Un mejor clima para la inversión en beneficio de todos*, Bogotá, editado por el Banco Mundial, Mundi-Prensa Libros y Alfaomega Grupo Editor, Primera Edición (Primera Edición en Inglés: agosto de 2004), 271 pp.
- \_\_\_\_\_ (2005), *Informe sobre el desarrollo mundial 2006. Equidad y desarrollo*, Colombia, Banco Mundial, Editorial Mundi-Prensa y Mayol Ediciones, Primera Edición en Español (Primera Edición en Inglés: 2005), 250 pp.
- \_\_\_\_\_ (2007), *Grupo del Banco Mundial. Por un mundo sin pobreza*, Washington D. C., Banco Mundial, Primera Edición, 22 pp.
- \_\_\_\_\_ (2012), *Agenda de reformas en México para un crecimiento incluyente y sostenible*, México, Banco Mundial Sede México, Primera Edición, 31 pp.
- Barkin, David y B. Suárez (1985), *El fin de la autosuficiencia alimentaria*, México, Centro de Ecodesarrollo y Editorial Océano, Primera Edición.
- Barrera Cordero, Juan (2009), “La guerra del agua en Cochabamba: un caso de palabras que hablan mal”, en: revista *Investigación ambiental. Ciencia y política pública*, México, Instituto Nacional de Ecología y Cambio Climático de la Secretaría de Medio Ambiente y Recursos Naturales, volumen 1, número 1, pp. 91-100.
- Bauman, Zygmunt (1999), *La globalización. Consecuencias humanas*, Buenos Aires, Fondo de Cultura Económica, Primera Edición en Español (Primera Edición en Inglés: 1998), 169 pp.
- Baumann, Renato y Carlos Mussi (1999), *Algunas características de la economía brasileña desde la adopción del Plan Real*, Santiago de Chile, Naciones Unidas-Comisión Económica Para América Latina y el Caribe, Serie Temas de Coyuntura, núm. 5, Primera Edición, 69 pp.

- Beck, Ulrich (1998a), *La sociedad del riesgo. Hacia una nueva modernidad*, España, Editorial Paidós, Primera Edición en Español (Primera Edición en Alemán: 1986).
- \_\_\_\_ (1998b), *¿Qué es la globalización? Falacias del globalismo, respuestas a la globalización*, España, Editorial Paidós, Primera Edición en Español (Primera Edición en alemán: 1997), 224 pp.
- \_\_\_\_ (2002), *La sociedad del riesgo global*, Madrid, Siglo XXI Editores de España, Primera Edición en Español (Primera Edición en Inglés: 1999), 290 pp.
- Belluzzo, Luiz Gonzaga y Júlio Gomes de Almeida (2002), *Depois da queda. A economia brasileira: da crise da dívida aos impasses do Real*, Rio de Janeiro, Editorial Civilização Brasileira, Primera Edición.
- Bhagwati, Jagdish N. (1978), *Anatomy and consequences of exchange control regimes*, Cambridge, Ballinger.
- \_\_\_\_ (1991), *El proteccionismo*, Madrid, Alianza Editorial, Primera Edición en Español (Primera Edición en Inglés: 1989), 150 pp.
- Boyer, Robert (2007), *Crisis y regímenes de crecimiento: una introducción a la teoría de la regulación*, Buenos Aires, Asociación “Trabajo y sociedad”, Ceil-Piette-CONICET y Miño y Dávila Editores, Primera Edición en Español (Primera Edición en Francés: 2004), 127 pp.
- \_\_\_\_ e Yves Saillard, *Teoría de la Regulación: estado de los conocimientos*, volumen I, Buenos Aires, Asociación “Trabajo y sociedad”, Oficina de Publicaciones del CBC y Universidad de Buenos Aires, Primera Edición en Español (Primera Edición en Francés: 1995), pp. 17-26.
- Braudel, Fernand (1985), *La dinámica del capitalismo*, Madrid, Alianza Editorial, Primera Edición en Español (Primera Edición en Francés: 1985), 135 pp.
- Brom, Juan con la colaboración de Dolores Duval H. (1998), *Esbozo de historia de México*, México, Editorial Grijalbo, Primera Edición, 374 pp.
- Burki, Shahid Javed y Guillermo E. Perry (1998), *Más allá del Consenso de Washington. La hora de la reforma institucional*, Washington, Banco Internacional de Reconstrucción y Fomento/Banco Mundial, Primera Edición en Español (Primera Edición en Inglés: 1998), 176 pp.
- Calduch Cervera, Rafael (1991), *Relaciones internacionales*, Madrid, Ediciones Ciencias Sociales, Primera Edición.

- Calva, José Luis (1999), *El modelo neoliberal mexicano. Costos, vulnerabilidad, alternativas*, México, Juan Pablos Editor, Tercera Edición (Primera Edición: 1993), 193 pp.
- \_\_\_\_ (2000), *México más allá del neoliberalismo. Opciones dentro del cambio global*, México, Plaza & Janes Editores, Primera Edición, 311 pp.
- Capogrossi, Lorena (2012), “Los constructores de consenso: argumentos político-ideológicos de la privatización de Yacimientos Petrolíferos Fiscales en Argentina”, en: revista *Trabajo y sociedad*, Santiago del Estero (Argentina), Facultad de Humanidades y Ciencias Sociales e Instituto de Estudios para el Desarrollo Social de la Universidad de Santiago del Estero, número 19, Invierno.
- Cárdenas, Enrique (1996), *La política económica en México, 1950-1994*, México, Fondo de Cultura Económica, Fideicomiso Historia de las Américas y Colegio de México, Primera Edición, 236 pp.
- Cardoso, Fernando Henrique (1972), “Associated dependent development: Theoretical and practical implications”, en: A. Stepan (editor), *Authoritarian Brasil*, New Haven, Yale University Press.
- \_\_\_\_ y Enzo Faletto (1987), *Dependencia y desarrollo en América Latina. Ensayo de interpretación sociológica*, México, Siglo Veintiuno Editores, Vigésimoprimera Edición (Primera Edición: 1969), 213 pp.
- Castells, Manuel (2001), *La era de la información. Economía, Sociedad y cultura (Fin del milenio)*, volumen III, México, Siglo Veintiuno Editores, Tercera Edición en Español (Primera Edición en Inglés: 1998), 486 pp.
- \_\_\_\_ (2002), *La era de la información. Economía, Sociedad y cultura (La sociedad red)*, volumen I, México, Siglo Veintiuno Editores, Cuarta Edición en Español (Primera Edición en Inglés: 1996), 590 pp.
- \_\_\_\_ (2003), *La era de la información. Economía, Sociedad y cultura (El poder de la identidad)*, volumen II, México, Siglo Veintiuno Editores, Cuarta Edición en Español (Primera Edición en Inglés: 1998), 495 pp.
- \_\_\_\_ y Peter Hall (2001), *Las tecnópolis del mundo. La formación de los complejos industriales del siglo XXI*, Madrid, Alianza Editorial, Primera Reimpresión de la Primera Edición en Español (Primera Edición en Inglés: 1994), 363 pp.
- Ceceña Cervantes, José Luis (1983), *La planificación económica nacional en los países atrasados de orientación capitalista (El caso de México)*, México, Universidad

- Nacional Autónoma de México, Segunda Edición (Primera Edición: 1982), 374 pp.
- Chenery, Hollis, Montek S. Ahluwalia, C. L. G. Bell, John H. Duloy y Richard Jolly (1976), *Redistribución con crecimiento. Políticas para mejorar la distribución del ingreso en los países en desarrollo en el contexto del crecimiento económico*, Madrid, Editorial Tecnos, Primera Edición en Español (Primera Edición en Inglés: 1974), 359 pp.
- Chenery, Hollis y Syrquin, Moisés (1978), *La estructura del crecimiento económico. Un análisis para el periodo 1950-1970*, Madrid, Editorial Tecnos, Primera Edición en Español (Primera Edición en Inglés: 1975), 258 pp.
- Comisión Económica Para América Latina (CEPAL) (1951), *Estudio económico de la América Latina, 1949*, Nueva York, Organización de las Naciones Unidas, Primera Edición.
- \_\_\_\_\_ (1963), *El desarrollo económico de América Latina en la postguerra*, Santiago de Chile, Naciones Unidas-CEPAL, Primera Edición.
- Comisión Intersecretarial (Secretaría de la Presidencia y Secretaría de Hacienda y Crédito Público) (1962), “Plan de Acción Inmediata 1962-1964”, en: *Antología de la planeación en México (1917-1985). Los programas de desarrollo y la inversión pública (1958-1970)*, volumen III, México, Secretaría de Programación y Presupuesto y Fondo de Cultura Económica, Primera Edición, 1985, pp. 23-70.
- \_\_\_\_\_ (1966), “Programa de Desarrollo Económico y Social de México 1966-1970”, en: *Antología de la planeación en México (1917-1985). Los programas de desarrollo y la inversión pública (1958-1970)*, volumen III, México, Secretaría de Programación y Presupuesto y Fondo de Cultura Económica, Primera Edición, 1985, pp. 229-282.
- Comisión de Inversiones/Presidencia de la República (1953), “Consideraciones para un Programa Nacional de Inversiones 1953-1958”, en: *Antología de la planeación en México (1917-1985). La programación de la inversión pública y la planeación regional por cuencas hidrológicas (1947-1958)*, volumen II, México, Secretaría de Programación y Presupuesto y Fondo de Cultura Económica, Primera Edición, 1985, pp. 647-841.

- Comisión Mixta (1953), *El Desarrollo económico de México. su capacidad para absorber capital del exterior*, México, Nacional Financiera, S. A., Primera Edición.
- Corbalán, María Alejandra (2002), *El Banco mundial, intervención y disciplinamiento. El caso argentino, enseñanzas para América Latina*, Buenos Aires, Editorial Biblos, Primera Edición, 213 pp.
- Coriat, Benjamin (1992a), *El taller y el robot. Ensayos sobre el fordismo y la producción en masa en la era electrónica*, México, Siglo XXI Editores, Primera Edición en Español (Primera Edición en Francés: 1990), 266 pp.
- \_\_\_\_\_ (1992b), *Pensar al revés. Trabajo y organización en la empresa japonesa*, México, Siglo XXI Editores, Primera Edición en Español (Primera Edición en Francés: 1991), 163 pp.
- \_\_\_\_\_ (1997), *El taller y el cronómetro. Ensayo sobre el taylorismo, el fordismo y la producción en masa*, México, Undécima Edición en Español (Primera Edición en Francés: 1979), 204 pp.
- Correa, Eugenia (1992), *Los mercados financieros y la crisis en América Latina*, México, Instituto de Investigaciones Económicas de la Universidad Nacional Autónoma de México, Primera Edición, 165 pp.
- \_\_\_\_\_ (1998), *Crisis y desregulación financiera*, México, Instituto de Investigaciones Económicas de la Universidad Nacional Autónoma de México y Siglo XXI Editores, Primera Edición, 205 pp.
- Coutinho, Luciano (1998), “O desempenho da indústria sob o Real”, en Aloizio Mercadante (Coordinador), *Brasil pós-Real: a política econômica em debate*, Campinas (Sao Paulo), Editorial Universidad do Campinas, Primera Edición.
- Desai, Meghnad (1989), *El monetarismo a prueba*, México, Fondo de Cultura Económica, Primera Edición en Español (Primera Edición en Inglés: 1981), 281 pp.
- Diez de Velasco Vallejo, Manuel (1997), *Las organizaciones internacionales*, Madrid, Editorial Tecnos, Décima Edición (Primera Edición: 1977), 739 pp.
- Dos Santos, Theotonio (1978), *Imperialismo y dependencia*, México, Ediciones Era, Primera Edición, 491 pp.
- \_\_\_\_\_ (1984), “La crisis de la teoría del desarrollo y las relaciones de dependencia en América Latina”, en: Helio Jaguaribe, Et. Al., *La dependencia político-*

- económica de América Latina*, México, Siglo Veintiuno Editores, Decimoctava Edición (Primera Edición: 1970), pp.147-187.
- Drucker, Peter F. (1994), *La sociedad postcapitalista*, Colombia, Editorial Norma, Primera Edición (Primera Edición en Inglés: 1993), 244 pp.
- \_\_\_\_\_ (1996), *Su visión sobre: La administración. La Organización basada en la información, La economía, La sociedad*, Colombia, Editorial Norma, Primera Edición (Primera Edición en Inglés: 1994), 318 pp.
- Dussel Peters, Enrique (1997), *La economía de la polarización. Teoría y evolución del cambio estructural de las manufacturas mexicanas (1988-1996)*, México, Facultad de Economía de la Universidad Nacional Autónoma de México y Editorial Jus, Primera Edición, 326 pp.
- \_\_\_\_\_ (Coordinador) (2003), *Condiciones y efectos de la inversión extranjera directa y del proceso de integración regional en México durante los noventa. Una perspectiva macro, meso y micro*, México, Banco Interamericano de Desarrollo, Facultad de Economía de la Universidad Nacional Autónoma de México y Plaza y Valdés Editores, Primera Edición, 311 pp.
- Elguea, Javier (1989), *Las teorías del desarrollo social en América Latina. Una reconstrucción racional*, México, Centro de Estudios Sociológicos de El Colegio de México, Primera Edición, 121 pp.
- Enríquez Pérez, Isaac (2002a), “Globalización y privatización: ¿Dos caminos rumbo a la desnacionalización integral?”, en revista *Observatorio de la Economía Latinoamericana*, Universidad de Málaga, <http://www.eumed.net/cursecon/ecolat/mx/iep-gp.htm>
- \_\_\_\_\_ (2002b), “El proceso de desarrollo, el Estado y las transformaciones de las políticas sociales ante la globalización”, en: revista *Observatorio de la Economía Latinoamericana*, Universidad de Málaga, <http://www.eumed.net/cursecon/ecolat/mx/iep-proceso.htm>
- \_\_\_\_\_ (2003), “Incursiones en torno a la teorización sobre la transformación del empresariado y la toma de decisiones en la era de la globalización”, en la *Revista Magíster en antropología y desarrollo (Mad)*, Santiago de Chile, Facultad de Ciencias Sociales de la Universidad de Chile, no. 8, mayo, 40 pp., <http://csociales.uchile.cl/publicaciones/mad/08/index.html>



- \_\_\_\_\_ (2006), “La respuesta social mesoamericana y los esfuerzos por articular estrategias alternativas de desarrollo”, en: Felipe Torres Torres y José Gasca Zamora (Coordinadores), *Los espacios de reserva en la expansión global del capital. El sur-sureste mexicano de cara al Plan Puebla-Panamá*, México, Instituto de Investigaciones Económicas, Facultad de Economía e Instituto de Geografía de la Universidad Nacional Autónoma de México y Plaza y Valdés Editores, Primera Edición, pp. 297-319.
- \_\_\_\_\_ (2008), “La construcción del pensamiento científico en las ciencias físico/naturales y en la economía. Notas para desentrañar la naturaleza epistemológica de las ciencias económicas”, en: revista *Economía, gestión y desarrollo*, Cali (Colombia), Facultad de Ciencias Económicas y Administrativas de la Pontificia Universidad Javeriana de Cali, núm. 6, diciembre, pp. 39-77.
- \_\_\_\_\_ (2009a), “Los vaivenes teórico/epistemológicos en las ciencias sociales latinoamericanas”, en: revista *Estudios Latinoamericanos*, México, Centro de Estudios Latinoamericanos de la Facultad de Ciencias Políticas y Sociales de la Universidad Nacional Autónoma de México, núm. 23, enero-junio.
- \_\_\_\_\_ (2009b), “La dialéctica desarrollo/subdesarrollo como expresión de la vocación expansiva del capitalismo: hacia un análisis comparativo de las teorías de la dependencia y el enfoque del posdesarrollo”, en: revista *Ensayos de economía*, Medellín (Colombia), Facultad de Ciencias Humanas y Económicas de la Universidad Nacional de Colombia, núm. 35, julio-diciembre, pp.109-132.
- \_\_\_\_\_ (2010), *La construcción social de las teorías del desarrollo: un estudio histórico/crítico para incidir en el diseño de las políticas públicas*, México, Editorial Miguel Ángel Porrúa, Serie Conocer para decidir de la H. Cámara de Diputados y Serie de Políticas públicas de la H. Cámara de Senadores, Primera Edición, 180 pp.
- \_\_\_\_\_ (2011), “Las concepciones sobre el desarrollo regional en las políticas públicas del sur-sureste mexicano y en los proyectos autogestivos de las comunidades locales: una contrastación a la luz de las inconsistencias del Plan Puebla-Panamá”, en: *OBETS. Revista de ciencias sociales*, Alicante (España), Instituto Interuniversitario de Desarrollo Social y Paz de la Universidad de Alicante, volumen 6, núm. 2, diciembre de 2011, pp. 185-218.

- \_\_\_\_\_ (2014), "Las innovaciones organizacionales y tecnológicas en la industria aeroespacial: un análisis de su comportamiento a la luz de la comparabilidad internacional", en: Alfonso Bouzas Ortiz (Coordinador), *Globalización y trabajo. Cambios tecnológicos, migración y nueva regulación laboral*, Instituto de Investigaciones Económicas de la UNAM, Primera Edición (ISBN: 978-607-02-4837-5). Edición electrónica del texto completo alojada en: <http://www.iiec.unam.mx/contenido/globalizacionytrabajo>
- \_\_\_\_\_ y Rubén Darío Flores Sandoval (2002), "El proceso de Desarrollo y la crisis ecológica ante la globalización. El caso concreto de las omisiones medioambientales del Plan Puebla-Panamá", en: *Globalización: Revista mensual de economía, sociedad y cultura*, junio, <http://rcci.net/globalizacion/2002/fg252.htm>
- Estay Reino, Jaime (1996), *Pasado y presente de la deuda externa en América Latina*, México, Instituto de Investigaciones Económicas de la Universidad Nacional Autónoma de México y Benemérita Universidad Autónoma de Puebla, Primera Edición, 292 pp.
- Fal, Juan (2013), "Las operaciones del Banco Mundial en la Argentina: injerencia en el sector agrícola. Notas sobre el control territorial, social y biológico", en: *Periferias. Revista de Ciencias Sociales*, Buenos Aires, Fundación de Investigaciones Sociales y Políticas, número 21, primer semestre, pp. 61-87.
- Feder, Ernest (1976), "La pequeña revolución verde de McNamara. El proyecto del Banco Mundial para la eliminación del campesinado del Tercer Mundo", en: *Revista de Comercio Exterior*, México, Banco Nacional de Comercio Exterior, julio, pp. 793-803.
- Felder, Ruth (2001), "La privatización y regulación de los ferrocarriles en Argentina. La dimensión de lo político en las políticas de reestructuración del sector", en: revista *Gestión y Política Pública*, México, Centro de Investigación y Docencia Económica, Vol. X, núm. 1, Primer Semestre, pp. 145-182.
- Figuroa, Uldaricio P. (1989), *Manual de organismos internacionales*, Santiago de Chile, Editorial Jurídica de Chile, Primera Edición.
- Foucault, Michel (1968), *Las palabras y las cosas. Una arqueología de las ciencias humanas*, México, Siglo XXI Editores, Primera Edición en Español (Primera Edición en Francés: 1966), 375 pp.

- \_\_\_\_\_ (1992), *El orden del discurso*, Buenos Aires, Tusquets Editores, Primera Edición en Español (Primera Edición en Francés: 1970).
- Frank, Andre Gunder (1976), *América Latina: subdesarrollo o revolución*, México, Ediciones Era, Segunda Edición en Español (Primera Edición en inglés: 1969), 357 pp.
- \_\_\_\_\_ (1987), *Capitalismo y subdesarrollo en América Latina. Estudios históricos de Chile y Brasil*, México, Siglo XXI Editores, Sexta Edición (Primera Edición en Inglés: 1967), 345 pp.
- Friedman, Milton (1962), *Capitalism and freedom*, Chicago, University of Chicago.
- \_\_\_\_\_ (1979), “Un marco teórico para el análisis monetario”, en: *El marco monetario de Milton Friedman. Un debate con sus críticos*, editado por Robert J. Gordon, México, Premia Editora, Segunda Edición en Español (Primera Edición en Inglés: 1974), pp. 13-77.
- \_\_\_\_\_ (1992a), *La economía monetarista*, España, Editorial Gedisa, Primera Edición en Español (Primera Edición en Inglés: 1991), 207 pp.
- \_\_\_\_\_ y Rose Friedman (1992b), *Libertad de elegir. Hacia un nuevo liberalismo económico*, España, Editorial Grijalbo, Segunda Edición en Español (Primera Edición en Inglés: 1980), 434 pp.
- Fusfeld, Daniel R. (1970), *La época del economista. El desarrollo del pensamiento económico moderno*, México, Fondo de Cultura Económica, Primera Edición en Español (Primera Edición en Inglés: 1966), 252 pp.
- Furtado, Celso (1971), *Desarrollo y subdesarrollo*, Buenos Aires, Editorial Universitaria de Buenos Aires (EUDEBA), Séptima Edición en Español (Primera Edición en Portugués: 1961), 248 pp.
- \_\_\_\_\_ (1979), *Teoría y política del desarrollo económico*, México, Siglo XXI Editores, Novena Edición en Español (Primera Edición en Portugués: 1967), 301 pp.
- \_\_\_\_\_ (1989), *Dialéctica del desarrollo. Diagnóstico de la crisis del Brasil*, México, Fondo de Cultura Económica, Cuarta Reimpresión de la Primera Edición en Español (Primera Edición en Portugués: 1964), 158 pp.
- Galbraith, John Kenneth (1980), *El nuevo estado industrial*, Barcelona, Editorial Ariel, Séptima Edición en Español (Primera Edición en Inglés: 1967), 578 pp.
- García Boutigue, Rolando (2000), *El conocimiento en construcción. De las formulaciones de Jean Piaget a la teoría de sistemas complejos*, Barcelona, Editorial Gedisa, Primera Edición.

- \_\_\_\_\_ (2006), *Sistemas complejos. Conceptos, método y fundamentación epistemológica de la investigación interdisciplinaria*, Barcelona, Editorial Gedisa, Primera Edición.
- García Heras, Raúl (2000), “La Argentina y los Organismos Financieros Internacionales, 1955-1963”, en *El Trimestre Económico*, México, Volumen LXVII (4), núm. 268, octubre-diciembre.
- \_\_\_\_\_ (2008), *El Fondo Monetario y el Banco Mundial en la Argentina. Populismo, liberalismo y finanzas internacionales*, Buenos Aires, Ediciones Lumière, 222 pp.
- Garrido, Luis Javier (1982), *El partido de la revolución institucionalizada. La formación del nuevo Estado en México (1928-1945)*, México, Siglo XXI Editores, Primera Edición, 380 pp.
- Germani, Gino (1966), *Política y sociedad en una época de transición. De la sociedad tradicional a la sociedad de masas*, Buenos Aires, Editorial Paidós, Primera Edición, 371 pp.
- \_\_\_\_\_ (1969), *Sociología de la modernización. Estudios teóricos y metodológicos aplicados a América Latina*, Buenos Aires, Editorial Paidós, Primera Edición, 225 pp.
- Giddens, Anthony (1990), *The consequences of modernity*, Cambridge, Polity press.
- \_\_\_\_\_ (2000), *Un mundo desbocado. Los efectos de la globalización en nuestras vidas*, España, Editorial Taurus, Primera Edición en Español (Primera Edición en Inglés: 1999), 117 pp.
- Gilpin, Robert (1990), *La Economía Política de las Relaciones Internacionales*, Argentina, Grupo Editorial Latinoamericano, Primera Edición en Español (Primera Edición en Inglés: 1987), 449 pp.
- Girón, Alicia (1991), *Cincuenta años de deuda externa*, México, Instituto de Investigaciones Económicas de la Universidad Nacional Autónoma de México, Primera Edición, 253 pp.
- \_\_\_\_\_ (1995), *Fin de siglo y deuda externa: Historia sin fin. Argentina, Brasil y México*, México, Instituto de Investigaciones Económicas de la Universidad Nacional Autónoma de México y Editorial Cambio XXI, Primera Edición, 199 pp.

- Giugale, Marcelo M., Olivier Lafourcade and Vinh H. Nguyen (2001), *Mexico: A comprehensive development agenda for the new era*, Washington, D. C., The World Bank.
- González Casanova, Pablo (2004), *Las nuevas ciencias y las humanidades. De la academia a la política*, Barcelona, Editorial Anthropos e Instituto de Investigaciones Sociales de la UNAM, Primera Edición, 478 pp.
- Gore, Al (1994), *Un gobierno más efectivo y menos costoso*, México, EDAMEX, Primera Edición en Español (Primera Edición en Inglés: 1993), 413 pp.
- Gore, Charles (2000), “The rise and the fall of the Washington Consensus as a paradigm for developing countries”, in *World Development*, vol. 28, number 5, pages. 789-804, [www.elsevier.com/locate/worlddev](http://www.elsevier.com/locate/worlddev)
- Green, Rosario (1998), *Lecciones de la deuda externa de México, de 1973 a 1997. De abundancias y escaseces*, México, Fundación Colosio, A. C. y Fondo de Cultura Económica, Segunda Edición (Primera Edición: 1988), 452 pp.
- Guillén Romo, Arturo (2000), *México hacia el siglo XXI: Crisis y modelo económico alternativo*, México, Universidad Autónoma Metropolitana Unidad Iztapalapa y Editorial Plaza y Valdés, Primera Edición, 319 pp.
- Gurría, José Ángel (1993), *La política de la deuda externa*, México, Fondo de Cultura Económica, Primera Edición.
- Guzmán Plata, María de la Paz (2011), “Keynes y la síntesis neoclásica/keynesiana frente a la crisis y los movimientos de capital internacional”, en: *Análisis económico. Revista de la División de Ciencias Sociales y Humanidades*, México, Universidad Autónoma Metropolitana-Unidad Azcapotzalco, núm. 61, volumen XXVI, Primer Cuatrimestre, pp. 53-67.
- Haas, Ernst B. (1964), *Beyond the nation state functionalism and international organization*, Stanford (California), Stanford University Press.
- Haas, Peter M. (1992), *Knowledge, Power and International Policy Coordination*, International Organization Review, Vol. 46, n. 1, winter.
- Hardt, Michael y Negri, Antonio (2000), *Empire*, Cambridge, Massachusetts, Harvard University Press.
- Harris, Laurence (1985), *Teoría monetaria*, México, Fondo de Cultura Económica, Primera Edición en Español (Primera Edición en Inglés: 1981), 583 pp.
- \_\_\_\_\_ (1999), “Will the real IMF please stand up: what does the fund do and what should it do?” en: Jonathan Michie y John Grieve Smith (Editors), *Global*

- instability. The political economy of world economic governance*, London and New York, Routledge, pages 198-211.
- Harvey, David (1998), *La condición de la posmodernidad. Investigación sobre los orígenes del cambio cultural*, Buenos Aires, Amorrortu Editores, Primera Edición en Español (Primera Edición en Inglés: 1989), 401 pp.
- Held, David (1995), *Democracy and the global order: From the Modern State to Cosmopolitan Governance*, Cambridge, Polity Press.
- \_\_\_\_ y Anthony McGrew (2002), *Globalization/anti-globalization: beyond the great divide*, Cambridge, Polity Press.
- \_\_\_\_, David Goldblatt y Jonathan Perraton (1999), *Global transformations: politics, economics and culture*, Stanford, Stanford University Press.
- Hernández Laos, Enrique (1992), *Crecimiento económico y pobreza en México*, México, Universidad Nacional Autónoma de México, Primera Edición.
- Hicks, John Richard (1989), “Keynes y los clásicos”, en: John R. Hicks, *Dinero, interés y salarios*, México, Fondo de Cultura Económica, Primera Edición en Español (el artículo tuvo una Primera Edición en Inglés en 1937), pp. 101-114.
- Hirschman, Albert O. (1961), *La estrategia del desarrollo económico*, México, Fondo de Cultura Económica, Primera Edición en Español (Primera Edición en Inglés: 1958), 210 pp.
- Holm-Nielsen, Lauritz B. (2002), “Promoting science and technology for development. The World Bank’s Millenium Science Initiative”, in: Conference *First International Senior Fellows Meeting. The Wellcome Trust*, London, United Kingdon, delivered april 30, 7 pages.
- Hoselitz, Bert F. (1960), *Sociological aspects of economic growth*, New York, The Free Press.
- Ianni, Octavio (1996), *Teorías de la Globalización*, México, Siglo Veintiuno Editores y Centro de Investigaciones Interdisciplinarias en Ciencias y Humanidades de la Universidad Nacional Autónoma de México, Primera Edición, 184 pp.
- \_\_\_\_ (1998), *La sociedad global*, México, Siglo XXI Editores, Primera Edición en Español (Primera Edición en Portugués: 1995), 131 pp.
- \_\_\_\_ (1999), *La era del globalismo*, México, Siglo XXI Editores, Primera Edición en Español (Primera Edición en Portugués: 1996), 215 pp.

- Johnstone, D. Bruce with the collaboration of Alka Arora and William Experton (1998), *The Financing and Management of Higher Education: a status report on worldwide reforms*, Washington, D. C., The World Bank.
- Kapur, Devesh, John P. Lewis y Richard Webb (Editors) (1997), *The World Bank: its First Half Century. Vol. 1: History*, Washington D. C., Brookings Institution Press.
- Kaul, Inge, Isabelle Grunberg y Marc A. Stern (Editors) (1999), *Global public goods: International cooperation in the 21<sup>st</sup> century*, New York, Oxford University Press.
- Keohane, Robert O. (1982), "The Demand for International Regimes", in: *International Organization Review*, Vol. 36, No. 2, International Regimes (Spring), pp. 325-355.
- \_\_\_\_\_ (1984), *After hegemony: cooperation and discord in the world political economy*, Princeton, Princeton University Press.
- \_\_\_\_\_ (1993), *Instituciones internacionales y poder estatal. Ensayos sobre teoría de las relaciones internacionales*, Argentina, Grupo Editor Latinoamericano, Primera Edición en Español (Primera Edición en Inglés: 1989), 348 pp.
- Keynes, John Maynard (1984), *Teoría general de la ocupación, el interés y el dinero*, México, Fondo de Cultura Económica, octava reimpresión de la Segunda Edición en Español (Primera Edición en Inglés: 1936), 356 pp.
- Kindleberger, Charles (1952), "Review of the economic of Turkey; the economic development of Guatemala; report on Cuba", in *Review of economics and statistics*, number 34.
- Krueger, Anne O. (1978), *Liberalization attempts and consequences*, Cambridge, Ballinger Publishing Company.
- \_\_\_\_\_ (1992), *Economic policy reform in developing countries*, Oxford, Balckwell Publisher.
- Kruse, Thomas (2005), "La guerra del agua en Cochabamba, Bolivia: terrenos complejos, convergencias nuevas", en: Enrique de la Garza Toledo (Compilador), *Sindicatos y nuevos movimientos sociales en América Latina*, Buenos Aires, Consejo Latinoamericano de Ciencias Sociales (CLACSO), Primer Edición, pp. 121-161.
- Lewis, Arthur A. (1955), *The theory of economic growth*, London, Allen and Unwin.

- Lichtensztein, Samuel (1986), *Fondo Monetario Internacional y Banco Mundial: estrategias y políticas del poder financiero*, Montevideo (Uruguay), Editorial Nueva Sociedad y Centro de Estudios Transnacionales, Primera Edición, 215 pp.
- \_\_\_\_\_ y Mónica Baer (1982), *Políticas globales en el capitalismo: El Banco Mundial*, México, Centro de Investigación y Docencia Económica, Primera Edición, 158 pp.
- Lipietz, Alain (1985), *Mirages et miracles. Problemes de l'industrialisation dans les Tiers-Monde*, Paris, La Découverte.
- Lisboa Bacha, Edmar y Richard E. Feinberg (1986), “El Banco Mundial y el ajuste estructural en América Latina”, en: Sistema Económico Latinoamericano (SELA), *El F.M.I., el Banco Mundial y la crisis latinoamericana*, México, Siglo Veintiuno Editores y SELA, Primera Edición, pp. 78-104.
- Lucas, Jr. Robert E. (1972) "Expectations and the neutrality of money", in: *Journal of Economic Theory*, Academic Press, Vol. 4, number 2, pp.103-124.
- Mandel, Ernest E. (1980), *La crisis 1974-1980. Interpretación marxista de los hechos*, México, Editorial Era, Primera Edición en Español (Primera Edición en Inglés: 1980), 302 pp.
- Marini, Ruy Mauro (1969), *Subdesarrollo y revolución*, México, Siglo XXI Editores, Primera Edición, 162 pp.
- \_\_\_\_\_ (1991), *Dialéctica de la dependencia*, México, Ediciones Era, Undécima Reimpresión de la Primera Edición (Primera Edición: 1973), 101 pp.
- Martínez González-Tablas, Ángel (2007), *Economía política mundial. I. Las fuerzas estructurantes*, Barcelona, Editorial Ariel, Primera Edición, 367 pp.
- \_\_\_\_\_ (2007), *Economía política mundial. II. Pugna e incertidumbre en la economía mundial*, Barcelona, Editorial Ariel, Primera Edición.
- \_\_\_\_\_ (2007/2008), “El modelo emergente en el capitalismo senil”, en: revista *Papeles de relaciones ecosociales y cambio global*, España, Centro de Investigación para la Paz (CIP-Ecosocial) de la FUHEM y Editorial Icaria, núm. 100, invierno, pp. 13-31.
- Marx, Karl (1989), *Introducción general a la crítica de la economía política/1857*, Siglo XXI Editores, Vigésimoprimer Edición en Español (Primera Edición en Alemán: 1859), 123 pp.



- \_\_\_\_\_ y Friedrich Engels (1974), *La ideología alemana. Crítica de la novísima filosofía alemana en las personas de sus representantes Feuerbach, B. Bauer y Stirner, y del socialismo alemán en la de sus diferentes profetas*, Barcelona, Ediciones Grijalbo y Ediciones Pueblos Unidos, Quinta Edición en Español (Redactado en Alemán en: 1846), 746 pp.
- Mayntz, Renate, *Sociología de la organización*, España, Alianza Editorial, Primera Edición, 1996 (Primera Edición en Alemán: 1963), 188 pp.
- McConnell, Campbell R. (1972), *Curso básico de economía*, Madrid, Editorial Aguilar, Primera Edición en Español (Primera Edición en Inglés: 1970).
- McKinnon, Ronald I. (1974), *Dinero y capital en el desarrollo económico*, México, Centro de Estudios Monetarios Latinoamericanos, Primera Edición en Español (Primera Edición en Inglés: 1973), 220 pp.
- McLuhan, Marshall y Bruce R. Powers (1991), *La aldea global. Transformaciones en la vida y los medios de comunicación mundial en el siglo XXI*, Barcelona, Editorial Gedisa, Primera Edición en Español (Primera Edición en Inglés: 1989), 203 pp.
- McNamara, Robert (1968), *The essence of security. Reflections in office*, New York, Harper and Row Publishers.
- \_\_\_\_\_ (1973), *One hundred countries, two billion people. The dimensions of development*, New York, Praeger Publishers.
- Meier, Gerald M. (2001), "The old generation of development economists and the new", en: Gerald M. Meier y Joseph E. Stiglitz, *Frontiers of development economics. The future in perspective*, United States of America, World Bank and Oxford University Press, pages 13-50.
- \_\_\_\_\_ y Joseph E. Stiglitz (2001), *Frontiers of development economics. The future in perspective*, United States of America, World Bank and Oxford University Press.
- Michie, Jonathan y John Grieve Smith (Editors) (1999), *Global instability. The political economy of world economic governance*, London and New York, Routledge.
- Miklos, Tomás (1998), *Criterios básicos de planeación*, México, Instituto Federal Electoral (IFE), Colección Cuadernos de Orientación Metodológica, Primera Edición, 92 pp.

- \_\_\_\_\_ (2000), “Criterios básicos de planeación”, en: Tomás Miklos (Coordinador), *Las decisiones políticas. De la planeación a la acción*, México, Instituto Federal Electoral y Siglo XXI Editores, Primera Edición, pp. 1-80.
- Mitrany, David (1933), *The progress of the international government*, New Haven, Yale University Press.
- \_\_\_\_\_ (1975), *The functional theory of politics*, London, London School of Economics & Political Science and Martin Robertson.
- Moore, Barrington (1989), *La injusticia: bases sociales de la obediencia y la rebelión*, México, Universidad Nacional Autónoma de México, Primera Edición en Español (Primera Edición en Español: 1978), 481 pp.
- North, Douglass C. (1993), *Instituciones, cambio institucional y desempeño económico*, México, Fondo de Cultura Económica, Primera Edición en Español (Primera Edición en Inglés: 1990), 190 pp.
- Nurkse, Ragnar (1955), *Problemas de formación de capital en los países insuficientemente desarrollados*, México, Fondo de Cultura Económica, Primera Edición en Español (Primera Edición en Inglés: 1953), 186 pp.
- Nussbaum, Martha C. y Amartya Sen (Compiladores), *La calidad de vida*, México, The United Nations University y Fondo de Cultura Económica, Primera Edición en Español (Primera Edición en Inglés: 1993), 588 pp.
- Ocampo, José Antonio (1998), “Más allá del Consenso de Washington: una visión desde la CEPAL”, en *Revista de la CEPAL*, Santiago de Chile, Naciones Unidas-Comisión Económica Para América Latina y el Caribe, No. 66, diciembre.
- \_\_\_\_\_ (1999), *La reforma del sistema financiero internacional: un debate en marcha*, Santiago de Chile, Comisión Económica Para América Latina y el Caribe y Fondo de Cultura Económica, Primera Edición.
- OED Précis (Departamento de Evaluación de Operaciones del Banco Mundial) (1995), *Privatización de las empresas públicas en la Argentina. Informe de Evaluación ex post*, Washington, D. C., World Bank, número 100, Boletín de Diciembre.
- \_\_\_\_\_ (1999), *La reforma del sector eléctrico de Bolivia*, Washington, D. C., World Bank, número 192, Primavera.

- Organización de las Naciones Unidas (Asamblea General) (2000a), *Declaración del milenio*, aprobada como la Resolución 55/2 en el Quincuagésimo Periodo de Sesiones el 8 de septiembre de 2000, 10 pp.
- \_\_\_\_\_ (2000b), *Objetivos de desarrollo de la ONU para el milenio*, <http://www.un.org/spanish/millenniumgoals/index.html>
- \_\_\_\_\_ (2002), *Documento final de la Conferencia Internacional sobre la Financiación para el Desarrollo. Consenso de Monterrey*, Monterrey (México), Naciones Unidas, aprobado el 22 de marzo de 2002, 20 pp.
- Ortiz Mena, Antonio (1969), “Desarrollo estabilizador. Una década de estrategia económica en México”, en: revista *Testimonios del mercado de valores*, núm. 44, tomo 1, México, Nacional Financiera, S. A.
- \_\_\_\_\_ (1998), *El desarrollo estabilizador: Reflexiones sobre una época*, México, Fondo de Cultura Económica, Fideicomiso Historia de las Américas y Colegio de México, Primera Edición, 408 pp.
- Osborne, David y Ted Gaebler (1994), *La reinención del gobierno. La influencia del espíritu empresarial en el sector público*, España, Ediciones Paidós, Primera Edición en Español (Primera Edición en Inglés: 1992), 494 pp.
- Osorio Paz, Saúl (1997), *La deuda externa latinoamericana y sus principales consecuencias (1975-1989)*, Instituto de Investigaciones Económicas de la Universidad Nacional Autónoma de México, Primera Edición, 243 pp.
- Partido de la Revolución Mexicana (PRM) (1941), “Segundo Plan Sexenal 1940-1946”, en: *Antología de la planeación en México (1917-1985). Primeros intentos de planeación en México (1917-1946)*, volumen I, México, Secretaría de Programación y Presupuesto y Fondo de Cultura Económica, Primera Edición, 1985, pp. 271-339.
- Partido Nacional Revolucionario (PNR) (1934), “Primer Plan Sexenal 1934-1940”, en: *Antología de la planeación en México (1917-1985). Primeros intentos de planeación en México (1917-1946)*, volumen I, México, Secretaría de Programación y Presupuesto y Fondo de Cultura Económica, Primera Edición, 1985, pp. 183-237.
- Partido Revolucionario Institucional (PRI) (1976), “Plan Básico de Gobierno 1976-1982”, en: *Antología de la planeación en México (1917-1985). Reforma administrativa y planeación (1976-1978)*, volumen VI, México, Secretaría de

- Programación y Presupuesto y Fondo de Cultura Económica, Primera Edición, 1985, pp. 9-192.
- Pearson, Lester B., et. al. (1969), *Partners in development. Report of the Commission on International Development*, New York, Praeger.
- Peet, Richard (2004), *La maldita trinidad. El Fondo Monetario Internacional, el Banco Mundial y la Organización Mundial de Comercio*, Navarra (España), Ediciones Laetoli, Primera Edición en Español, 311 pp.
- Petras, James (1987), *Latin America: Bankers, Generals and the struggle for social justice*, New York, Rowman & Littlefield.
- Pfeffer, Jeffrey (2000), *Nuevos rumbos en la teoría de la organización. Problemas y posibilidades*. México, Oxford University Press, Primera Edición (Primera Edición en Inglés: 1997), 346 pp.
- Poder Ejecutivo Federal (1983), “Plan Nacional de Desarrollo 1983-1988”, en: *Antología de la planeación en México (1917-1985). Sistema Nacional de Planeación Democrática (1982-1985)*, volumen X, México, Secretaría de Programación y Presupuesto y Fondo de Cultura Económica, Primera Edición, 1985, pp. 137-518.
- \_\_\_\_\_ (1989), *Plan Nacional de Desarrollo 1989-1994*, México, Secretaría de Programación y Presupuesto, Primera Edición, 143 pp.
- \_\_\_\_\_ (1995), *Plan Nacional de Desarrollo 1995-2000*, México, Secretaría de Hacienda y Crédito Público, Primera Edición, 177 pp.
- \_\_\_\_\_ (2001), *Plan Nacional de Desarrollo 2001-2006*, México, Presidencia de la República, Primera Edición, 157 pp.
- \_\_\_\_\_ (2007), *Plan Nacional de Desarrollo 2007-2012*, México, Gobierno de los Estados Unidos Mexicanos/Presidencia de la República, Primera Edición, 324 pp.
- Polanyi, Karl (1992), *La gran Transformación. Los orígenes políticos y económicos de nuestro tiempo*, México, Fondo de Cultura Económica, Primera Edición en Español (Primera Edición en Inglés: 1944), 306 pp.
- Porter, Michael E. (1993), *La ventaja competitiva de las naciones*, Buenos Aires, Javier Vergara Editor, Primera Edición en Español (Primera Edición en Inglés: 1991), 1025 pp.

- Prebisch, Raúl (1952), *Problemas teóricos y prácticos del crecimiento económico*, Santiago de Chile, Comisión Económica Para América Latina, Primera Edición.
- \_\_\_\_\_ (1963), *Hacia una dinámica del desarrollo latinoamericano*, México, Fondo de Cultura Económica, Primera Edición, 210 pp.
- \_\_\_\_\_ (1982), “El desarrollo económico de la América Latina y algunos de sus problemas principales”, en: selección de Adolfo Gurrieri, *La obra de Prebisch en la CEPAL*, primer tomo del núm. 46 de la colección Lecturas de El Trimestre Económico, México, Fondo de Cultura Económica, Primera Edición, pp. 99-155.
- Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (1990), *Informe sobre el desarrollo humano 1990. Concepto y medición del desarrollo humano*, Bogotá, PNUD y Tercer Mundo Editores, Primera Edición.
- \_\_\_\_\_ (1991), *Informe sobre el desarrollo humano 1991. Financiación del desarrollo humano*, Bogotá, PNUD y Tercer Mundo Editores, Primera Edición.
- \_\_\_\_\_ (1992), *Informe sobre el desarrollo humano 1992. Una nueva visión sobre desarrollo humano internacional*, Bogotá, PNUD y Tercer Mundo Editores, Primera Edición.
- \_\_\_\_\_ (1993), *Informe sobre el desarrollo humano 1993. Participación popular*, Madrid, PNUD y CIDEAL, Primera Edición.
- \_\_\_\_\_ (1994), *Informe sobre el desarrollo humano 1994. Un programa para la Cumbre Mundial sobre Desarrollo Social*, México, PNUD y Fondo de Cultura Económica, Primera Edición.
- \_\_\_\_\_ (1995), *Informe sobre el desarrollo humano 1995. La revolución hacia la igualdad en la condición de los sexos*, México, PNUD y Ediciones Harla, Primera Edición.
- \_\_\_\_\_ (1996), *Informe sobre el desarrollo humano 1996. ¿Crecimiento económico para propiciar el desarrollo humano?*, Madrid, PNUD y Ediciones Mundi-Prensa, Primera Edición.
- \_\_\_\_\_ (1997), *Informe sobre el desarrollo humano 1997. Desarrollo humano para erradicar la pobreza*, Madrid, PNUD y Ediciones Mundi-Prensa, Primera Edición.
- \_\_\_\_\_ (1998), *Informe sobre el desarrollo humano 1998. Cambiar las pautas actuales de consumo para el desarrollo humano del futuro*, Madrid, PNUD y Ediciones Mundi-Prensa, Primera Edición.

- \_\_\_\_\_ (1999), *Human Development Report 1999. Globalization with a human face*, New York, UNDP and Oxford University Press.
- \_\_\_\_\_ (2000), *Informe sobre Desarrollo Humano 2000. Derechos humanos y desarrollo humano*, España, Ediciones Mundi Prensa, Primera Edición, 290 pp.
- \_\_\_\_\_ (2001), *Informe sobre Desarrollo Humano 2001. Poner el adelanto tecnológico al servicio del desarrollo humano*, México, PNUD y Ediciones Mundi Prensa, Primera Edición, 268 pp.
- \_\_\_\_\_ (2002), *Informe sobre Desarrollo Humano. Profundizar la democracia en un mundo fragmentado*, España, Ediciones Mundi-Prensa, Primera Edición, 277 pp.
- \_\_\_\_\_ (2003), *Informe sobre Desarrollo Humano 2003. Los Objetivos de Desarrollo del Milenio: un pacto entre las naciones para eliminar la pobreza*, España, Ediciones Mundi-Prensa, Primera Edición 367 pp.
- \_\_\_\_\_ (2004), *Informe sobre el desarrollo humano 2004. La libertad cultural en el mundo diverso de hoy*, Nueva York, PNUD y Ediciones Mundi-Prensa, Primera Edición.
- \_\_\_\_\_ (2005), *Informe sobre el desarrollo humano 2005. La cooperación internacional ante una encrucijada: Ayuda al desarrollo, comercio y seguridad en un mundo desigual*, Nueva York, PNUD y Ediciones Mundi-Prensa, Primera Edición.
- \_\_\_\_\_ (2006), *Informe sobre el desarrollo humano 2006. Más allá de la escasez: poder, pobreza y crisis mundial del agua*, Nueva York, PNUD y Ediciones Mundi-Prensa, Primera Edición.
- \_\_\_\_\_ (2007), *Informe sobre el desarrollo humano 2007-2008. La lucha contra el cambio climático: solidaridad frente a un mundo dividido*, Nueva York, PNUD y Ediciones Mundi-Prensa, Primera Edición.
- \_\_\_\_\_ (2009), *Informe sobre el desarrollo humano 2009. Superando barreras: movilidad y desarrollo humanos*, Nueva York, PNUD y Ediciones Mundi-Prensa, Primera Edición.
- \_\_\_\_\_ (2010), *Informe sobre el desarrollo humano 2010. La verdadera riqueza de las naciones: Caminos al desarrollo humano*, Nueva York, PNUD y Ediciones Mundi-Prensa, Primera Edición.
- \_\_\_\_\_ (2011), *Informe sobre el desarrollo humano 2011. Sostenibilidad y equidad: Un mejor futuro para todos*, Nueva York, PNUD, Primera Edición.

- \_\_\_\_\_ (2013), *Informe sobre el desarrollo humano 2013. El ascenso del Sur: progreso humano en un mundo diverso*, Nueva York, PNUD, Primera Edición.
- Putnam, Robert D. (1993), *Making democracy work. Civic traditions in modern Italy*, Princeton, Princeton University Press.
- Reich, Robert B. (1993), *El trabajo de las naciones. Hacia el capitalismo del siglo XXI*, Argentina, Javier Vergara Editor, Primera Edición en Español (Primera Edición en Inglés: 1991), 314 pp.
- Reynaud, Jean-Daniel (1988a), *Les regles du jeu. L'action collective et la régulation sociale*, París, Armand Colin.
- \_\_\_\_\_ (1988b), "Les régulations dans les organisations: regulation de controle et regulation autonome", en: *Revue Francaise de Sociologie*, Vol. XXIX, núm. 1, enero-marzo, pp. 5-18.
- Robertson, Roland (1992), *Globalization. Social theory and global culture*, London, Sage Publications.
- Rodríguez, Octavio (2006), *El estructuralismo latinoamericano*, México, Siglo XXI Editores y CEPAL, Primera Edición, 495 pp.
- Rosenstein-Rodan, Paul N. (1962), "Notes on the theory of the big push", en: H. Wallich (Editor), *Economic development for Latin America*, Cambridge, St. Martin's Press.
- Rostow, Walt W. (1960), *The stage of economic growth, A no-communist manifest*, Cambridge, Cambridge University press.
- Salas-Porras, Alejandra (1999), "La dimensión internacional en la ciencia política", en: Judit Bokser (Coordinadora), *Agendas de investigación y docencia en ciencia política*, memoria del Segundo Congreso Nacional de Ciencia Política, México, Colegio Nacional de Ciencias Políticas y Administración Pública, A. C., Universidad Autónoma Metropolitana, Facultad de Ciencias Políticas y Sociales e Instituto de Investigaciones Sociales de la Universidad Nacional Autónoma de México, Primera Edición, pp. 116-133.
- \_\_\_\_\_ (2002), *Regímenes financieros y banca internacional*, documento mecanografiado.
- Samuelson, Paul A. (1981), *Curso de economía moderna*, España, Ediciones Aguilar, Decimoséptima Edición en Español (Primera Edición en Inglés: 1948), 1004 pp.

- Sanahuja, José Antonio (2001), *Altruismo, mercado y poder. El Banco Mundial y la lucha contra la pobreza*, Barcelona, Intermón/OXFAM, Colección Libros de Encuentro, Primera Edición, 412 pp.
- Sánchez-Robles Rute, Blanca (1991), *La deuda latinoamericana. Causas y responsables de una crisis (1974-1982)*, España, Ediciones Universidad de Navarra, Primera Edición, 298 pp.
- SAPRIN (Red Internacional de la Sociedad Civil para la Revisión Participativa de las Políticas de Ajuste Estructural) (2002), *Las políticas de ajuste estructural en las raíces de la crisis económica y la pobreza. Una evaluación participativa multinacional del ajuste estructural*, Washington, D. C., Red Internacional de la Sociedad Civil para la Revisión Participativa de las Políticas de Ajuste Estructural, Primera Edición en Español (Primera edición en Inglés: 2002), 207 pp.
- Sargent, Thomas J. y Neil Wallace (1976), “Rational expectations and the theory of economic policy”, in: *Journal of monetary economics*, number 2, pp. 169-183.
- Saxe-Fernández, John (1988), “Deuda externa y desnacionalización”, en: *Revista Mexicana de Ciencias Políticas y Sociales*, México, Facultad de Ciencias Políticas y Sociales de la UNAM, Núm. 134, Octubre-Diciembre.
- \_\_\_\_\_ (2002), *La compra-venta de México. Una interpretación histórica y estratégica de las relaciones México-Estados Unidos*, México, Plaza & Janes Editores, Primera Edición, 598 pp.
- \_\_\_\_\_ y Gian Carlo Delgado-Ramos (2003), *Banco Mundial y desnacionalización integral en México*, México, Centro de Investigaciones Interdisciplinarias en Ciencias y Humanidades-UNAM, Primera Edición.
- \_\_\_\_\_ (2004), *Imperialismo y Banco Mundial*, Madrid, Editorial Popular, Primera Edición, 151 pp.
- \_\_\_\_\_ (2005), *Imperialismo económico en México. Las operaciones del Banco Mundial en nuestro país*, México, Editorial Debate, Primera Edición, 166 pp.
- Schatan W., Jacobo (1998), *El saqueo de América Latina. Deuda externa, neoliberalismo y globalización*, Santiago de Chile, Universidad Arcis y LOM Ediciones, Primera Edición, 2001 pp.



- Screpanti, Ernesto y Stefano Zamagni (1997), *Panorama de historia del pensamiento económico*, Barcelona, Editorial Ariel, Primera Edición en Español (Primera Edición en Inglés: 1993), 447 pp.
- Secretaría de Hacienda y Crédito Público, Secretaría del Patrimonio Nacional y Secretaría de la Presidencia (1971), “Programa de Inversión-Financiamiento del Sector Público Federal 1971-1976”, en: *Antología de la planeación en México (1917-1985). Planeación económica y social (1970-1976)*, volumen IV, México, Secretaría de Programación y Presupuesto y Fondo de Cultura Económica, Primera Edición, 1985, pp. 9. 82.
- \_\_\_\_ (1973), “Lineamientos para el Programa Nacional de Desarrollo Económico y Social 1974-1980”, en: *Antología de la planeación en México (1917-1985). Planeación económica y social (1970-1976)*, volumen IV, México, Secretaría de Programación y Presupuesto y Fondo de Cultura Económica, Primera Edición, 1985, pp. 83-121.
- Secretaría de Programación y Presupuesto (1980), “Plan Global de Desarrollo 1980-1982”, en: *Antología de la planeación en México (1917-1985). Planeación global y Sistema Nacional de Planeación (1980-1982)*, volumen IX, México, Secretaría de Programación y Presupuesto y Fondo de Cultura Económica, Primera Edición, 1985, pp. 9-312.
- Sen, Amartya (1996), “Capacidad y bienestar”, en: Martha C. Nussbaum y Amartya Sen (Compiladores), *La calidad de vida*, México, The United Nations University y Fondo de Cultura Económica, Primera Edición en Español (Primera Edición en Inglés: 1993), pp. 54-83.
- \_\_\_\_ (2000), *Desarrollo y libertad*, Barcelona, Editorial Planeta, Primera Edición en Español (Primera Edición en Inglés: 1999), 440 pp.
- Simon, Herbert A. (1957), *Models of man: social and rational*, New York, John Wiley and Sons Inc.
- Smith, John Grieve (1999), “A new Bretton Woods: reforming the global financial system”, en: Jonathan Michie y John Grieve Smith (Editors) (1999), *Global instability. The political economy of world economic governance*, London and New York, Routledge, pages 227-250.
- Smithin, John and Bernard M. Wolf (1999), “A world central bank”, en: Jonathan Michie y John Grieve Smith (Editors) (1999), *Global instability. The political*

- economy of world economic governance*, London and New York, Routledge, pages 212-226.
- Streeten, Paul con la colaboración Shahid Javed Burki, Mahbub ul Haq, Norman Hicks y Frances Stewart (1996), *Primero lo primero: satisfacer las necesidades humanas básicas en los países en desarrollo*, Madrid, Editorial Tecnos, Primera Edición en Español (Primera Edición en Inglés: 1981), 189 pp.
- Stiglitz, Joseph E. (2002), *El malestar en la globalización*, Buenos Aires, Editorial Taurus, Cuarta Reimpresión a la Primera Edición en Español (Primera Edición en Inglés: 2002), 348 pp.
- \_\_\_\_\_ (2003a), “El rumbo de las reformas. Hacia una nueva agenda para América Latina”, en *Revista de la CEPAL*, Santiago de Chile, Naciones Unidas-Comisión Económica Para América Latina y el Caribe, núm. 80, agosto, pp. 7-40.
- \_\_\_\_\_ (2003b), *The roaring nineties: A new history of the world's most prosperous decade*, New York, W. W. Norton & company, Inc.
- Taylor, Frederick Winslow (1971), *Principios de la administración científica*, México, Editorial Herrero, Decimotercera Edición en Español (Primera Edición en Inglés: 1911), 278 pp.
- Thwaites Rey, Mabel (2001), *Alas rotas. La política de privatización y quiebra de Aerolíneas Argentinas*, Buenos Aires, Editorial Temas, Primera Edición.
- \_\_\_\_\_ (2003), *La (des) ilusión privatista. El experimento neoliberal en la Argentina*, Buenos Aires, Editorial Universitaria de Buenos Aires (EUDEBA) y Centro Cultural Rojas, Primera Edición.
- Tello, Carlos (1993), *La política económica en México 1970-1976*, México, Siglo XXI Editores, Decimoprimera Edición (Primera Edición: 1979), 209 pp.
- Torres Torres, Felipe, Javier Delgadillo Macías, José Gasca Zamora e Isaac Enríquez Pérez (2009), *Formaciones regionales comparadas. Los casos de España, Italia y México*, México, Instituto de Investigaciones Económicas de la UNAM y El Colegio de Tlaxcala, Primera Edición, 199 pp.
- Toussaint, Eric (2006), *Banco Mundial, el golpe de estado permanente. La agenda oculta del Consenso de Washington*, España, Editorial El Viejo Topo, Primera Edición, 318 pp.

- Truman, Harry S. (1949), *Truman's Inaugural Address*, Washington D. C., Harry S. Truman Library & Museum, 20 de enero. Alojado en: [http://www.trumanlibrary.org/whistlestop/50yr\\_archive/inagural20jan1949.htm](http://www.trumanlibrary.org/whistlestop/50yr_archive/inagural20jan1949.htm)
- Villarreal, René F. (1986), *La contrarrevolución monetarista. Teoría, política económica e ideología del neoliberalismo*, México, Fondo de Cultura Económica y Ediciones Océano, Primera Reimpresión (Primera Edición en Ediciones Océano: 1983), 545 pp.
- Villegas Quiroga, Carlos (2004), *Privatización de la industria petrolera en Bolivia. Trayectoria y efectos tributarios*, La Paz (Bolivia), CIDES-UMSA, CEDLA, FOBOMADE, Diakonia y Plural Editores, Tercera Edición, 311 pp.
- Wallerstein, Immanuel (1998), *Después del liberalismo*, México, Siglo XXI Editores y Centro de Investigaciones Interdisciplinarias en Ciencias y Humanidades de la UNAM, Segunda Edición en Español (Primera Edición en Inglés: 1995), 268 pp.
- Wallerstein, Immanuel (1998b), *El moderno sistema mundial. La segunda era de gran expansión de la economía-mundo capitalista, 1730-1850*, México, Siglo XXI Editores, Primera Edición en Español (Primera Edición en Inglés: 1989).
- \_\_\_\_\_ (1999a), *El moderno sistema mundial. La agricultura capitalista y los orígenes de la economía-mundo europea en el siglo XVI*, México, Siglo XXI Editores, Novena Edición en Español (Primera Edición en Inglés: 1974).
- \_\_\_\_\_ (1999b), *El moderno sistema mundial. El mercantilismo y la consolidación de la economía-mundo europea, 1600-1850*, México, Siglo XXI Editores, Cuarta Edición en Español (Primera Edición en Inglés: 1980).
- \_\_\_\_\_ (1999c), “La imagen global y las posibilidades alternativas de la evolución del sistema-mundo, 1945-2025”, en: *Revista Mexicana de Sociología*, Instituto de Investigaciones Sociales de la UNAM, volumen 61, número 2, abril-junio, pp. 3-34.
- \_\_\_\_\_ (2004), “1968, una revolución en el sistema-mundo: tesis e interrogantes”, en: *Capitalismo histórico y movimientos antisistémicos. Un análisis de sistemas-mundo*, Madrid, Ediciones Akal, Primera Edición en Español (Primera Edición en Inglés: 2001), capítulo XXIV, pp. 345-360.
- Williamson, John (1991), *El cambio en las políticas económicas de América Latina*, México, Editorial Gernika, Primera Edición en Español (Primera Edición en Inglés: 1990), 87 pp.

- Williamson, Oliver E. (1989), *Las instituciones económicas del capitalismo*, México, Fondo de Cultura Económica, Primera Edición en Español (Primera Edición en Inglés: 1989), 435 pp.
- World Bank (1968), *Annual Report*. Washington D. C., The World Bank.
- \_\_\_\_\_ (1975), *The assault on world poverty. Problems of rural development education and health*, Baltimore, The Johns Hopkins University Press.
- \_\_\_\_\_ (1990), *World Development Report 1990. Poverty*, Oxford, Oxford University Press.
- \_\_\_\_\_ (1991), *World Development Report 1991. The Challenge of Development*, Oxford, Oxford University Press.
- \_\_\_\_\_ (1992), *World Development Report 1992. Development and the environment*, Washington, D. C., World Bank and Oxford University Press.
- \_\_\_\_\_ (1992) *Governance and Development*. Washington, D. C., The World Bank.
- \_\_\_\_\_ (1993), *The East Asian miracle. Economic growth and public policy*, New York, Oxford University Press.
- \_\_\_\_\_ (1995a), *Country strategy paper-Mexico*, Washington, D. C., World Bank-Mexican Division.
- \_\_\_\_\_ (1995a), *Staff Appraisal Report: Northeast rural poverty alleviation program – Rural poverty alleviation project – Ceara*, World Bank, Report nº 14395-BR.
- \_\_\_\_\_ (1995c), *Brazil: a poverty assessment*. World Bank, Report nº 14323-BR, main report, 2 volumes.
- \_\_\_\_\_ (1997a), *Five years after Rio: innovations in environmental policy*, Washington, D. C., International Bank for Reconstruction and Development.
- \_\_\_\_\_ (1997b), “Social capital: The missing link”, in: World Bank, *Expanding the measure of wealth: indicators of environmentally sustainable development*, Washington, D. C., Environmentally Sustainable Development Studies and Monographs Series, nº 17.
- \_\_\_\_\_ (1998) *World Development Report. Knowledge for Development*. New York, Oxford University Press.
- \_\_\_\_\_ (1999), *Social Capital for Development*, Washington, D. C., The World Bank, en: <http://www.worldbank.org/poverty/scapital/index.htm>

- \_\_\_\_\_ (2000), *Brazil. Country assistance strategy (2000-2003)*, Washington, D. C., International Bank for Reconstruction and Development and International Finance Corporation.
- \_\_\_\_\_ (2002), *Mexico. Country Assistance Strategy (2000-2005)*, Washington, D. C., International Bank for Reconstruction and Development and International Finance Corporation.
- \_\_\_\_\_ (2012) *World Development Report. Gender, Equality and Development*. New York, Oxford University Press.
- \_\_\_\_\_ (2013) *World Development Report. Jobs*. New York, Oxford University Press.

## Índice onomástico.

- Acevedo López, María Guadalupe, 34
- Acuerdo General sobre Aranceles Aduaneros y Comercio (GATT), 24, 42, 150, 278
- Aglietta, Michel, 45, 117, 122
- Aguilar Villanueva, Luis F., 197, 198
- Ahluwalia, Montek S., 137,
- Alemán Valdés, Miguel, 228
- Alfonsín, Raúl, 317, 323
- Alianza para el Progreso, 84, 231, 316
- Almeida, Júlio Gomes de, 310
- Amin, Samir, 202
- Appadurai, Arjun, 202, 206
- Arango, Aida, 317
- Arrizabalo Montoro, Xabier, 35, 47
- Asamblea General de la Organización de las Naciones Unidas, 50, 85, 86, 88, 201
- Asociación Internacional de Fomento, 75, 76, 131, 169
- Aspe Armella, Pedro, 260, 264
- Ávila Camacho, Manuel, 226
- Axelrod, Robert, 49
- Ayala Espino, José, 95, 223, 231, 235
- Azpiazu, Daniel, 320, 321
- Babb, Sarah, 135
- Baer, Mónica, 48, 73, 74, 76, 128, 134
- Bagú, Sergio, 1, 10, 17
- Balassa, Bela A., 99, 100, 153, 263
- Banco de Crédito Agrícola, 223
- Banco de México, 131, 219, 220, 221, 223, 228, 273, 277, 344
- Banco Interamericano de Desarrollo, 29, 62, 84, 89, 102, 159, 180, 231, 241, 268, 272, 306, 307, 313, 326
- Banco Internacional de Reconstrucción y Fomento (BIRF), 72, 73, 75, 76, 228, 229, 233, 273, 274, 285
- Banco Mundial/World Bank, 3, 16, 17, 21, 22, 28, 29, 30, 31, 32, 47, 48, 50, 59, 60, 62, 64, 69, 70, 71, 72, 73, 74, 75, 76, 77, 78, 84, 86, 88, 89, 90, 91, 92, 93, 94, 97, 99, 100, 101, 102, 103, 104, 105, 127, 128, 129, 130, 131, 132, 133, 134, 135, 137, 138, 139, 140, 141, 152, 153, 155, 156, 159, 160, 161, 163, 164, 165, 166, 167, 168, 169, 170, 171, 172, 173, 174, 175, 176, 185, 258, 267, 272, 284, 286, 287, 288, 289, 290, 292, 293, 294, 295, 296, 298, 299, 300, 301, 302, 303, 304, 305, 306, 307, 308, 309, 314, 324, 328
- Banco Nacional de Crédito Agrícola, 226
- Banco Nacional de Crédito Ejidal, 226
- Banco Nacional de Crédito Rural (BANRURAL), 277
- Banco Nacional de Obras (BANOBRAS), 277

- Banco Nacional Hipotecario, 223
- Barkin, David, 289
- Barrera Cordero, Juan, 93, 327
- Bauman, Zigmunt, 202
- Baumann, Renato, 313
- Beck, Ulrich, 202, 206, 209, 210
- Bell, C. L. G., 137
- Belluzzo, Luiz Gonzaga, 310
- Bhagwati, Jagdish N., 99, 100, 263
- Bismark, Otto Von, 185
- Black, Eugene Robert, 179, 274
- Boltvinik, Julio, 344
- Boyer, Robert, 45
- Boyle, Danny, 204
- Brandt, Willy, 139, 179
- Branco Castelo, 309
- Braudel, Fernand, 202
- Brom, Juan, 223, 226
- Burki, Shahid Javed, 164, 265, 266, 301
- Calduch Cervera, Rafael, 51
- Calva, José Luis, 247, 250, 253, 344
- Capogrossi, Lorena, 319
- Cárdenas, Enrique, 229, 231, 235, 236, 237, 239, 247, 248, 250, 253
- Cárdenas del Río, Lázaro, 185, 225, 226
- Cardoso, Fernando Henrique, 5, 310, 311, 312, 313, 314
- Carnegie Endowment for International Peace, 93
- Carstens Carstens, Agustín, 272
- Castells, Manuel, 116, 118, 122, 124, 144, 146, 147, 148, 150, 202, 203
- Ceceña Cervantes, José Luis, 231
- Centro Internacional de Arreglo de Diferencias Relativas a Inversiones, 75
- Centro Internacional de Mejoramiento del Maíz y el Trigo (CIMMyT), 289
- Chenery, Hollis, 137, 179
- Clausen, Alden Winship "Tom", 179
- Coase, Ronald Harry, 180
- Collor de Mello, Fernando, 310
- Comisión de Inversiones, 131, 219, 220, 221, 229
- Comisión Económica Para América Latina y el Caribe (CEPAL), 3, 5, 22, 29, 59, 60, 83, 89, 90, 102, 103, 217, 219, 258, 274, 344
- Comisión Federal de Electricidad (CFE), 273, 277, 283, 285, 298
- Comisión Intersecretarial, 219, 220, 221, 233, 234
- Comisión Mixta, 229
- Comisión Nacional de Subsistencias Populares (CONASUPO), 281
- Conable Jr., Barber Benjamin, 179
- Conchello, José Ángel, 335
- Conferencia de las Naciones Unidas sobre Comercio y Desarrollo (UNCTAD), 60, 62, 90
- Conferencia Internacional sobre la Financiación para el Desarrollo, 88
- Conferencia Monetaria y Financiera de las Naciones Unidas de Bretton Woods, 69, 71, 272

- Consejo Nacional de Ciencia y Tecnología (CONACyT), 34
- Consejo Nacional de Fomento Educativo (CONAFE), 302
- Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, 215, 216, 221, 222, 223
- Consultative Group on International Agricultural Research (CGIAR), 135, 289
- Corbalán, María Alejandra, 47
- Corporación Financiera Internacional, 75, 309, 319, 321, 326
- Correa, Eugenia, 239
- Coriat, Benjamin, 116, 144, 148
- Coutinho, Luciano, 311
- Crenzel, Emilio, 321
- Delgadillo Macías, Javier, 339
- Delgado-Ramos, Gian Carlo, 47, 281, 298, 334
- Déniz Espinos, José Antonio, 35
- Departamento de Defensa de los Estados Unidos, 269
- Departamento de Evaluación de Operaciones del Banco Mundial, 319, 325
- Departamento del Tesoro de Estados Unidos, 134, 179, 180, 240, 279
- Desai, Meghnad, 100, 259
- Diez de Velasco Vallejo, Manuel, 40
- Dos Santos, Theotonio, 5, 25
- Dromi, Roberto, 1
- Drucker, Peter F., 124, 145, 148
- Duloy, John H., 137
- Dussel Peters, Enrique, 262
- Echeverría Álvarez, Luis, 235
- Elguea, Javier, 5, 218, 230
- Engels, Friedrich, 10
- Enríquez Pérez, Isaac, 5, 6, 82, 95, 111, 118, 151, 173, 181, 218, 265, 295, 300, 305, 339
- Estay Reino, Jaime, 239
- Fal, Juan, 317, 323
- Faletto, Enzo, 5
- Feder, Ernest, 287, 288
- Feinberg, Richard E., 157
- Felder, Ruth, 318
- Ferrocarriles Nacionales de México, 277, 292
- Figueroa, Uldaricio P., 40
- Flores Sandoval, Rubén Darío, 35, 173
- Fondo Bancario para la Protección del Ahorro (FOBAPROA), 254, 282
- Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia (UNICEF), 60
- Fondo de Población de las Naciones Unidas (UNFPA), 63
- Fondo Monetario Internacional (FMI), 3, 29, 46, 47, 48, 59, 60, 72, 73, 88, 89, 92, 100, 104, 154, 155, 157, 168, 171, 180, 182, 233, 241, 268, 269, 270, 273, 277, 278, 279, 291, 294, 313, 314, 315, 317, 324, 326, 344, 345
- Fondo Nacional de Fomento al Turismo (FONATUR), 276
- Forcinito, Karina, 321



- Foro de las Naciones Unidas sobre los Bosques, 270
- Forte, Gustavo, 321
- Foucault, Michel, 23
- Fonseca Castro, Jorge-Oscar, 35
- Ford, Henry, 116, 117
- Franco, Itamar, 310
- Frank, Andre Gunder, 5
- Friedman, Milton, 99, 100, 153, 179, 259
- Fronzizi, Arturo, 315, 316
- Fundación Panamericana de Desarrollo, 84
- Furtado, Celso, 5, 22, 218
- Fusfeld, Daniel R., 95, 96
- Gaebler, Ted, 266
- Galbraith, John Kenneth, 119
- García Boutigue, Rolando, 27
- García Heras, Raúl, 315, 316
- García Márquez, Gabriel, 69
- Garrido, Luis Javier, 221
- Gasca Zamora, José, 339
- Germani, Gino, 4, 99, 217
- Giddens, Anthony, 202, 203, 206
- Gilpin, Robert, 122
- Girón, Alicia, 239
- Giugale, Marcelo M., 303
- Goldblatt, David, 202
- Gómez Serrano, Pedro José, 35
- González Casanova, Pablo, 27
- González Iñárritu, Alejandro, 203
- Gore, Al, 266
- Gorbachov, Mijaíl, 250
- Goulart, João, 309
- Green, Rosario, 239, 240
- Grunberg, Isabelle, 102
- Grupo de los 8 (G-8), 201
- Grupo de los 20 (G-20), 201
- Grupo de los 77+China, 201
- Guillén Romo, Arturo, 247, 253
- Gurría, José Ángel, 239, 272
- Guzmán Plata, María de la Paz, 98
- Haas, Ernst B., 41
- Haas, Peter M., 24, 52, 176
- Habyarimana, Juvénal, 329
- Hall, Peter, 150
- Hardt, Michael, 19
- Harris, Laurence, 100, 104, 259
- Harvey, David, 117, 122, 124, 125, 144, 148
- Heckscher, Eli, 262
- Held, David, 202
- Hicks, John R., 97
- Hirschman, Albert O., 179, 218
- Holm-Nielsen, Lauritz B., 305
- Hoselitz, Bert. F., 4, 98, 217
- Ianni, Octavio, 202, 210
- Institute for International Economics, 93, 180
- Instituto Nacional de Estadística, Geografía e Informática (INEGI), 344
- Jiménez Herrero, Luis M., 35
- Jolly, Richard, 137
- Junta de Gobernadores del Banco Mundial, 50, 69, 74, 233
- Kaldor, Nicholas, 179

- Kanter, Rosabeth Moss, 152
- Kapur, Devesh, 90
- Kaul. Inge, 102
- Kennedy, John F., 84, 133, 231
- Keohane, Robert O., 24, 42, 43
- Keynes, John Maynard, 72, 93, 96, 97, 103, 107, 179, 273
- Kim, Jim Yong, 180
- Kindleberger, Charles, 132
- Krueger, Anne O., 99, 100, 153, 179, 263, 278
- Kruse, Thomas, 93, 324, 326
- Lafourcade, Olivier, 303
- Lewis, John P., 90
- Lewis, William Arthur, 99, 130, 179, 218
- Lichtensztein, Samuel, 48, 73, 74, 76, 128, 134
- Lipietz, Alain, 146
- Lisboa Bacha, Edmar, 157
- Lombardo Toledano, Vicente, 335
- López Portillo, José, 237
- Lucas, Jr. Robert E., 101
- Lula da Silva, Luiz Inácio, 314
- Mandel, Ernest E., 122, 123
- Marín, Juan Carlos, 321
- Marini, Ruy Mauro, 5
- Martínez González-Tablas, Ángel, 35, 150
- Martínez, Ifigenia, 344
- Marx, Karl, 10, 11, 12, 96, 111
- Mayntz, Renate, 46
- McCloy, John Jay, 179
- McConnell, Campbell R., 191
- McGrew, Anthony, 202
- McKinnon, Ronald I., 100
- McLuhan, Marshall, 210
- McNamara, Robert S., 69, 90, 99, 128, 131, 134, 135, 137, 140, 154, 178, 272, 275, 295
- Medina Echevarría, José, 218
- Meier, Gerald M. 104, 171
- Menem, Carlos Saúl, 1, 318
- Meyer, Eugene, 179
- Miklos, Tomás, 198, 214
- Ministry of International Trade and Industry (MITI), 123
- Mitrany, David, 40, 41
- Michie, Jonathan, 104
- Milanović, Branko, 180
- Moatti, Sandra, 46
- Molina, José Domingo, 315
- Moore, Barrington, 195
- Morin, Edgar, 28
- Mussi, Carlos, 313
- Nacional Financiera, 223, 277
- Negri, Antonio, 19
- Nguyen, Vinh H., 303
- Nixon, Richard Milhous, iii
- North, Douglass C., 102, 164, 180
- Nurkse, Ragnar, 99, 218
- Nussbaum, Martha C., 101
- Ocampo, José Antonio, 168, 171
- Ohlin, Bertil, 262
- Organismo Multilateral de Garantía de Inversiones, 75, 76

- Organización de Estados Americanos (OEA), 84
- Organización de las Naciones Unidas (ONU), 49, 50, 55, 59, 60, 63, 83, 84, 85, 86, 87, 88, 127, 170, 227, 245
- Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura (UNESCO), 60, 63
- Organización de Países Exportadores de Petróleo, 24, 42, 122, 201
- Organismo Internacional de Energía Atómica, 270
- Organización Internacional del Trabajo, 60, 90
- Organización Marítima Internacional, 270
- Organización Mundial de Comercio (OMC), 24, 42, 48, 60, 62, 89, 150, 270
- Organización Mundial de la Salud, 60, 63
- Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE), 90, 272
- Ortiz Mena, Antonio, 223, 231, 232, 233, 272
- Osborne, David, 266
- Osorio Paz, Saúl, 239
- Partido Acción Nacional (PAN), 254
- Partido de la Revolución Mexicana (PRM), 219, 220, 221, 224, 226, 227
- Partido Nacional Revolucionario (PNR), 185, 219, 220, 221, 224, 226
- Partido Revolucionario Institucional (PRI), 219, 220, 221, 237
- Paz, Octavio, v
- Paz Zamora, Jaime, 325
- Pearson, Lester B., 133, 134, 179, 287
- Peet, Richard, 134, 138, 155
- Perraton, Jonathan, 202
- Perón, Juan Domingo, 315
- Perry, Guillermo E., 164, 265, 266, 301
- Petras, James, 333
- Petróleos Mexicanos (PEMEX), 237, 274, 283, 298, 299
- Pfeffer, Jeffrey, 46
- Pinto, Aníbal, 22, 218
- Poder Ejecutivo Federal, 241, 242, 243, 247, 252, 254, 255
- Polanyi, Karl, 25, 26, 55, 95
- Porter, Michael E., 144
- Powers, Bruce R., 210
- Prebisch, Raúl, 22, 218, 315
- Presidencia de la República, 219, 220, 221, 229, 274
- Preston, Lewis Thompson, 180
- Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD), 29, 60, 62, 86, 89, 90, 101, 103, 182, 245, 270, 276, 306
- Programa de las Naciones Unidas para el Medio Ambiente (PNUMA), 63, 90
- Programa de las Naciones Unidas para los Asentamientos Humanos (PNUAH), 63
- Programa Mundial de Alimentos (PMA), 63, 270
- Putnam, Robert D., 102, 180
- Ramírez Cendrero, Juan Manuel, 35

- Ramos Barrado, Antonio, 35
- Rawls, John, 101
- Reagan, Ronald, 153
- Reich, Robert B., 106, 121, 124, 143, 144, 145, 148, 152
- Reserva Federal de Estados Unidos, 122, 238, 154, 239, 279
- Reynaud, Jean-Daniel, 45
- Robertson, Roland, 202, 207
- Rodríguez, Octavio, 218
- Roosevelt, Franklin Delano, 37, 69
- Rosenstein-Rodan, Paul N., 99, 130, 218
- Rostow, Walt W., 4, 98, 99, 179, 217
- Saillard, Yves, 45
- Salas-Porras, Alejandra, 24, 34, 209
- Salinas de Gortari, Carlos, 158
- Samuelson, Paul A., 262
- Sanahuja, José Antonio, 130, 131, 138
- Sánchez de Lozada, Gonzalo, 325
- Sánchez-Robles Rute, Blanca, 239
- SAPRIN (Red Internacional de la Sociedad Civil para la Revisión Participativa de las Políticas de Ajuste Estructural), 330
- Sargent, Thomas J., 101
- Saxe-Fernández, John, 47, 185, 281, 294, 298, 300, 333, 334
- Schatan W., Jacobo, 239
- Schorr, Martín, 321
- Schultz, Theodore William, 179
- Screpanti, Ernesto, 95
- Secretaría de Agricultura y Fomento, 288
- Secretaría de Agricultura y Recursos Hidráulicos, 277
- Secretaría de Educación Pública, 223
- Secretaría de Hacienda y Crédito Público, 219, 220, 221, 236, 272
- Secretaría de Marina, 277
- Secretaría del Patrimonio Nacional, 219, 220, 221, 236
- Secretaría de la Presidencia, 219, 220, 221, 236
- Secretaría de Programación y Presupuesto, 219, 220, 221, 277, 344
- Secretaría General de la Organización de las Naciones Unidas, 328
- Sen, Amartya Kumar, 101, 180, 244, 265, 296
- Sesse-Seko, Mobutu, 329
- Simon, Herbert A., 195
- Sindicato de Trabajadores Ferrocarrileros de la República Mexicana, 293
- Smith, John Grieve, 104
- Smithin, John, 104
- Solleiro Rebollar, José Luis, 34
- Stern, Marc A., 102
- Stern, Nicholas, 180
- Stiglitz, Joseph E., 103, 104, 107, 166, 167, 168, 170, 171, 180
- Streeten, Paul, 134, 136, 138
- Syrquin, Moisés, 137
- Taylor, Frederick Winslow, 117
- Tello, Carlos, 235, 236
- Thatcher, Margaret, 153

- Thwaites Rey, Mabel, 319, 320, 321, 322
- Torres Torres, Felipe, 34, 339
- Toussaint, Eric, 47, 48
- Tratado de Libre Comercio de América del Norte, 150, 162, 278, 283
- Truman, Harry Schippe, 79, 80, 81
- Unión Europea, 18, 150, 256
- United States Agency for International Development (USAID), 84, 159, 179, 180, 303
- Universidad Complutense de Madrid, 35
- Universidad Nacional Autónoma de México, vii, 34, 35, 285, 344
- Vergara Reyes, Delia Margarita, 34
- Villarreal, René F., 95, 97, 122, 125, 261, 262
- Villegas Quiroga, Carlos, 325
- Wallace, Neil, 101
- Wallerstein, Immanuel, 121, 122, 132, 202
- Walras, Leon, 96
- Watzlawick, Paul, 26
- Webb, Richard, 90
- White, Harry Dexter, 72, 179
- Williamson, John, 156
- Williamson, Oliver E., 102, 164, 180
- Wilson, Woodrow, 185
- Wolf, Bernard M., 104
- Wolfensohn. James David, 180
- Wolfowitz, Paul Dundes, 180
- Woods, George David, 179
- Zamagni, Stefano, 95
- Zedillo Ponce de León, Ernesto, 254
- Zoellick, Robert Bruce, 180

## Índice analítico.

### Analista simbólico:

concepto de, 150, 151

### Banco Mundial:

atención focalizada de la pobreza como estrategia del, 158, 159, 167-173

comportamiento de los créditos, la asesoría y la asistencia técnica concedidos a México por el, 272-284  
composición y objetivos del, 73, 74, 75, 76

comunidades epistémicas formadas en torno al, 176-181

Consenso de Washington y el, 156, 157

concepción del desarrollo como crecimiento económico y modernización de las sociedades nacionales en el pensamiento, 126-132  
créditos de ajuste estructural, 154, 155, 162, 163

crisis de la deuda y su incidencia en el pensamiento del, 152, 153, 157

construcción del pensamiento y concepciones sobre el desarrollo planteadas por el, 91-94

enfoque de las capacidades y su influencia en los sistemas conceptuales y los sistemas normativos del, 101

desarrollo sostenible en las estrategias del, 160, 161, 162, 172, 173

enfoque del capital social y su

influencia en los sistemas conceptuales y los sistemas normativos del, 102

enfoques neokeynesianos y

su influencia en los sistemas conceptuales y los sistemas normativos del, 103, 104, 168

estrategia del desarrollo rural integrado difundida por el, 137, 138

estrategia para la satisfacción de las necesidades básicas y la argucia ideológica de la "lucha contra la pobreza", 132-141

función epistémico/cognitiva del, 77, 78

función financiera del, 76, 77

función política del, 76

hipótesis de las expectativas racionales y su influencia en los sistemas

conceptuales y los sistemas normativos del, 100, 101

incidencia en África de las estrategias de desarrollo difundidas por el, 328-332

incidencia en Argentina de las estrategias de desarrollo difundidas por el, 314-323

incidencia en Bolivia de las estrategias de desarrollo difundidas por el, 324-327

incidencia en Brasil de las estrategias de desarrollo difundidas por el, 309-314

Informe Pearson y el, 133, 134, 287

modelo de industrialización orientada hacia las exportaciones y su influencia en los sistemas conceptuales y los sistemas normativos del, 99, 100

nuevo institucionalismo económico y su influencia en los sistemas conceptuales y los sistemas normativos del, 101, 102

orígenes y evolución del, 71, 72, 73

planeación nacional y papel del, 88, 89, 90

perspectiva de los bienes públicos globales y su influencia en los sistemas conceptuales y los sistemas normativos del, 102, 103

políticas de ajuste y cambio estructural en las concepciones sobre el desarrollo difundidas por el, 152-163

reforma del Estado promovida por el, 165, 166

- reformas institucionales promovidas por el, 163-167  
síntesis neoclásica/keynesiana y su influencia en los sistemas conceptuales y los sistemas normativos del, 97, 98  
teledirección en materia de políticas públicas nacionales ejercida por el, 175, 176  
teoría económica  
deflacionario/monetarista y su influencia en los sistemas conceptuales y los sistemas normativos del, 99, 100  
teorías de la modernización y su influencia en los sistemas conceptuales y los sistemas normativos del, 98, 99
- Cogobierno y convergencia subordinada, 333
- Comparabilidad como estrategia metodológica, 27, 28
- Comunidad epistémica:  
concepto de, 22, 24  
utilidad del concepto de, 24
- Conocimiento  
como acción social, 33  
como proceso colectivo, 33  
proceso de construcción del, 34  
trascendencia y sentido del, 33
- Consenso de Washington:  
políticas económicas contenidas en el, 156
- Crisis de la deuda:  
orígenes y causas de la, 239, 240  
repercusiones en México de la, 240
- Crisis de sentido en las sociedades contemporáneas, 342
- Crisis económico/financiera de 1994/1995:  
orígenes en México de la, 252, 253
- Decenios de las Naciones Unidas para el Desarrollo, 85, 86
- Declaración del Milenio y los Objetivos de Desarrollo del Milenio, 86, 87
- Dependencia:  
Compromiso entre los distintos componentes internacionales y nacionales de la situación de, 25  
noción de dominadores dominados y la situación de, 25
- Dependencia cognitiva y técnica, 212
- Desarrollo:  
argumentos metodológicos para estudiar el proceso de, 15  
noción del concepto de, 9, 10, 11, 12, 13, 14, 15  
sentido e las concepciones sobre el, 17, 18
- Dialéctica desarrollo/subdesarrollo:  
incidencia de la planeación en la, 197, 198  
papel del Estado en el proceso económico y en la, 190-194  
para la comprensión de la, 7, 15  
sobre la, 1, 14
- Dialéctica pensamiento/teoría/realidad, 110-114
- Economía aplicada:  
tipos o modalidades de investigación de la, 28, 29
- Economía del desarrollo:  
principales desafíos de la, 4  
desafíos teórico/epistemológicos, 6, 7, 8, 9
- Enfoque monetarista de la balanza de pagos:

- directrices de política económica en el, 261
- postulados del, 261, 262
- Estado:
  - noción del concepto de, 190, 191
- Estado fallido, 334
- Estrategia para la apertura de la economía nacional:
  - argumentos teóricos de la, 260
  - industrialización orientada hacia las exportaciones y la, 262, 263, 264
  - objetivos de la, 260
  - relevancia de la inversión extranjera directa y la, 261, 262
- Globalización:
  - escalas nacionales y espacios locales influidos por la, 207, 208
  - manifestaciones económicas, culturales, comunicacionales y políticas de la, 204, 205, 206
  - relaciones estratégicas, diseño de políticas públicas y, 210
  - soberanía nacional y su relación con la, 208, 209, 210
  - noción teórica del concepto de, 202, 203
  - una noción desde el cine sobre la, 203, 204, 205
- Ideología del desarrollo:
  - etnocentrismo en la, 82
  - introducción e implantación de la, 79, 80, 81, 83
  - institucionalización internacional de la, 83-88
  - pérdida de legitimidad de la, 5
  - poder cognitivo de la, 81, 82
- Ideología del nacionalismo revolucionario:
  - concepción keynesiano/modernizadora, estructuralismo latinoamericano e, 217, 218
  - noción sobre la, 216, 217
- Indegeneización, 206
- Institucionalidad global:
  - construcción de la, 17, 18, 19, 21, 22, 63, 64, 65, 167, 186, 267, 337
- Instituciones:
  - el doble giro o movimiento planteado por Karl Polanyi y la relevancia de las, 25
- Investigación interdisciplinaria:
  - relevancia de la, 26, 27
- Modelo de industrialización orientada hacia las exportaciones:
  - postulados del, 262, 263, 264
- Modelo de ventajas comparativas de costos (modelo Heckscher-Ohlin-Samuelson), 262, 263
- Modelo neoclásico del equilibrio económico general, 95, 96
- Modo de desarrollo:
  - concepto de, 116
- Modo de desarrollo informacional, 146, 147
- Organismos internacionales:
  - características de los, 51, 52
  - configuración de las concepciones sobre división técnica del trabajo y dependencia cognitiva y técnica respecto a los, 212, 213
  - estructuración en red de los, 61, 63
  - el desarrollo y el papel de los, 59, 60, 61
  - el comportamiento y génesis de los, 49, 50, 51
  - estado del conocimiento en torno al estudio de los, 35-49
  - funciones generales de los, 52, 53
  - funciones en torno a la dialéctica



desarrollo/subdesarrollo mostradas por, 57, 58, 59  
institucionalidad global y contribución de los, 63, 64, 65  
la perspectiva del derecho internacional público sobre los, 35, 36  
la perspectiva de la sociología de las relaciones internacionales sobre los, 36-44  
la perspectiva de la teoría económica de la regulación sobre los, 44, 45, 46  
la perspectiva y limitaciones de la sociología de las organizaciones en torno al estudio de los, 46, 47  
la perspectiva del pensamiento crítico iberoamericano sobre los, 47, 48  
mínimos fundamentos para una economía política de los, 54, 55, 56  
noción del concepto de, 54  
red global de toma de decisiones y los, 61, 212, 213  
red hegemónica global y papel de los, 64  
reestructuración y reforma de los, 340  
relaciones orgánicas entre el aparato de Estado mexicano y los, 211, 212, 213, 214

Patrón de acumulación de la manufactura flexible:

expansión e integración global del capitalismo a raíz de la difusión del, 149, 150  
génesis, comportamiento, naturaleza y dimensiones organizacionales del, 143-152  
nueva división internacional del trabajo en el, 151

Patrón de acumulación

taylorista/fordista/keynesiano:

auge y expansión económica de la segunda posguerra a partir del, 115, 116  
comportamiento, naturaleza y dimensiones organizacionales del, 116-121  
crisis del capitalismo desarrollado y

agotamiento del, 121-126, 142, 143  
ideología del nacionalismo económico y el, 120, 121

Pensamiento utópico, 182, 341

Planeación:

noción del concepto de, 197, 198, 199

Políticas públicas:

decisiones públicas y, 195, 196  
economía mundial y relaciones políticas internacionales y su incidencia en el diseño de las, 200, 201  
fuerzas sociales, factores y circunstancias que inciden en el diseño de las, 194, 197, 199  
factores y agentes exógenos que inciden en el diseño de las, 200-211  
noción del concepto de, 194-200

Políticas públicas mexicanas:

características y naturaleza de las directrices y estrategias de desarrollo observadas entre 1934 y 1980, 219-238  
características y naturaleza de las directrices y estrategias de desarrollo observadas entre 1982 y 2012, 241-257  
concepciones sobre el desarrollo y directrices y estrategias de desarrollo esbozadas por el Banco Mundial y su articulación orgánica con las, 267-272  
sistemas conceptuales/explicativos que inspiran el diseño de las, 257-266  
estrategias de estabilización, privatización, apertura y readecuación de la regulación económica (1982-2000) impulsadas por el Banco Mundial en las, 290-294  
estrategias para la apertura del sector energético a la inversión privada (1995-2013) promovidas por el Banco Mundial en las, 298, 299, 300  
estrategias para la innovación tecnológica en las, 304, 305  
políticas sociales compensatorias y focalizadas promovidas por el Banco

- Mundial en las, 295, 296, 297
- proyectos ambientales financiados por el Banco Mundial en las, 305, 306, 307, 308
- proyectos educativos promovidos por el Banco Mundial en las, 302, 303
- proyectos para la construcción de infraestructura básica (1949-1970) financiados por el Banco Mundial y asumidos en las, 284-287
- reformas institucionales (segunda generación de reformas) en las, 301, 303
- "Revolución verde" y los proyectos para el Desarrollo Rural Integrado (1973-1982) promovidos por el Banco Mundial en las, 287-290
  
- Praxis económica:
  - concepto de, 10, 11, 12
  - posicionamiento asimétrico de los individuos en la, 12, 13
  
- Privatización de empresas públicas:
  - razones oficiales para la, 264, 265
  
- Proyecto de nación:
  - (re)construcción de un, 339, 341
  
- Realidad:
  - construcción social de la, 26
- Red hegemónica global:
  - noción de, 18, 19
  
- Reforma del gobierno y modernización de la administración pública, 266
  
- Regímenes internacionales:
  - concepto y limitaciones de, 23, 24, 42, 43, 44
  
- Relación poder/saber:
  - Michel Foucault y su noción sobre la, 23
  
- Sistema político mexicano:
  - perspectiva de la apertura y democratización del, 265
- Teorías del desarrollo:
  - pregunta y debates de las, 4, 5
  - predominio del etnocentrismo en las, 6, 7
  - concepción progresista y lineal de las, 7, 8
  - la violencia propia del capitalismo y su ausencia en las, 8, 9
  - postura economicista y positivista en las, 9
- Universidad global:
  - concepto de, 92, 93



# **International organizations and their impact on Latin American development: the gravitation of thought and strategies of the World Bank in Mexican public policy.**

## **Summary.**

### **Introduction.**

The report for the doctoral thesis entitled *International organizations and their impact on Latin American development research: gravitation of thought and strategies of the World Bank in Mexican public policy* presents a study on the raised organic relationship between the development guidelines designed and disseminated by international organizations, especially the World Bank and public policies of an underdeveloped nation like Mexico, recognizing that conceptions about the dialectical development/underdevelopment are based on the behavior and asymmetric nature of the world economy and organizational and structural transformations of capitalism.

For it was important that transcend academic literature –which certainly abounds and thrives among social science in Latin America– the complaint and appeal of public policy guidelines spread it by international agencies in developing countries, and that is –rather– studies that fail to grasp the nature of the dialectic development/underdevelopment and sense of decision-making exercised by actors and agents involved in the management and planning of the economic process.

### **Synthesis.**

The main objective of the PhD thesis was to identify and explore the stages in the evolution of the World Bank as an international organization, and to interpret the meaning of his thoughts and ideas on development, recognizing that this entity has – along the time– nuances in their areas of intervention and action, as well as their strategies and functions. That is, analyze and interpret the meaning of the action of the international organizations regarding the dialectical development/underdevelopment and power relations that unfold around them and from within. To do this, we explored and compared the agendas of public policy that the World Bank recommends national governments like Mexico and, especially, the strategies and conceptions of development

promoting this interstate organization in order to achieve harmonization, standardization, standardization and coordination of public policies on a global scale.

To fulfill this general objective oriented interpretation of the guidelines and strategies expressed in the most important strategic documents of the World Bank interdisciplinary approach was undertaken. It was further analyzed and interpreted what is the nature and turning points in thought and functions of the World Bank as historical agent that is part of the institutional frameworks that regulate the global economy and international politics, recognizing to this, dynamic changes, both structural and organizational, experienced by capitalism, and the position and involvement of Mexican State apparatus to these changes over time.

Broadly speaking, our system of arguments was formed by several points, namely:

a) The conceptions about the dialectical development/underdevelopment change historically following the actors, agents and organizations in their ideologies, speeches, functions and strategic objectives remain unchanged. Moreover, as capitalism was transformed into its structural and organizational fundamentals on a global scale since the seventies of the twentieth century, it was the answer to this through radical changes in the profile, orientation and functions of all institutions –both national and international– involved in the economic process and the redistribution of wealth; changes also resulted in redefining their strategies, guidelines, ideologies, intervention mechanisms and priorities for those areas of social reality.

b) By becoming structural and organizational dimensions of capitalism, the conceptions of development outlined, implicitly or explicitly, in the strategic documents of international organizations like the Mexican public policies were modified to change the construction, structuring and management markets and the rules regarding the distribution of wealth.

c) Specifically, the epistemic/conceptual systems, decisions, functions, guidelines and priorities of international financial institutions like the World Bank, all relating to development planning experience a redefinition which transforms actors, ideologies, concepts and instruments intervention and action, deepening thereby the mechanisms of power, so that the emergence and development of global institutions that these entities are driving, underpinning the conditions for the consolidation of expansion and global, asymmetrical capitalist integration and the reintegration of regions such as Latin America this dynamic; to the extent that this involves global

institutional trends resulting from these changes, and even with her configuration and shoring global hegemonic network drives.

d) Something similar happens in the case of national planning, in the sense that the global institutions is based on harmonization, standardization, standardization and coordination of public policies.

It was recognized that the nature and logic of the dialectic development/underdevelopment, both in theoretical praxis and the ideological/political, is a function of the structural and organizational dynamics of capitalism, as well as their changes and fundamental contradictions, and how organized society, through the intervention of state apparatus in its modeling and the deepening or moderation of the negative social effects.

Par comply with the above, an empirical study consisted of a review and analysis of key strategic documents of the organization in question was performed by analyzing the conception or conceptions of development raised and spread, identifying the conceptual systems, strategies the guidelines and regulatory principles set out; further steps on the spanning the evolution of thinking of the World Bank based on the transformation of their ideologies and visions of development were identified, and institutional networks that are formed in their interactions were interpreted other international organizations and in particular with national governments. Categories and break points identified around the changes in thinking and development strategies released by the World Bank are:

a) The origin and spread of the dialectical development/underdevelopment: industrialization and modernization as strategies for economic growth and expansion of the domestic market (1950-1968).

b) The strategy for meeting the basic needs and the "fight against poverty" as discursive responses to the structural crisis of the world economy (1970-1981).

c) Adjustment policies and structural change and the global economy as a new rationale for national planning: the inclusion in international systems of integrated production (1981-1996).

d) The institutional reforms and the underpinning of the market mechanism for the global integration of capitalism (1997-2000).

e) The poverty focused attention and debate among economic agenda and the social and environmental agenda of the World Bank to the intensification of the global financial crises (2001-2012)

In the case of Mexico, following this incident the World Bank, public policy, in part, continued the following channels:

a) Construction projects of basic infrastructure and watersheds undertaken in various parts of the country and financed by the World Bank (1949-1970), which involved a form of regional development planning that privileged sector policies.

b) The projects for integrated rural development (1971-1981) as an instrument of "poverty reduction" and in response to the crisis in the Mexican agriculture.

c) Adjustment policies and structural change in the economy, specifically, the strategies of stabilization, privatization, openness and redefinition of economic regulation (1982-2000).

d) The new welfarism and social policies compensatory and targeted to temper extreme poverty (1988-2012).

e) The promotion to the participation of national and foreign private investment in the energy sector (1995-2013).

f) The diversification of development strategies at the World Bank and its assimilation in Mexico (from 1997): the topics of institutional reforms, the fight against poverty, environmental preservation (so-called sustainable development), promoting of the social capital and the integration of the countries in the knowledge economy (technological and innovation policies).

From the above, it was possible to unravel the purpose of international organizations, namely: forming *global networks of decisions* to channel the tension and conflicting relationships between the process of development and underdevelopment, while its counterpart and complement. More than eradicate asymmetries and specific to the global economy and international political contradictions, international agencies focus their functions and actions to set up structures that perpetuate the status quo in their fundamentals, particularly those related to capital accumulation and irradiation world power, and certain processes that drive social change aimed at improving living conditions of marginalized populations in extreme situations could become "dangerous crowds".

## Conclusions.

The functions of the World Bank identified through research, stand out:

a) In their deployment as a political agent, the World Bank influences on the one hand, in the configuration of international political relations through training and promotion of international regimes governing the relationship between the States and the market as well as in perpetuating asymmetries of power and negotiation; further, through the teledirection, the body influences the politically intervene in decision making and the design of the national public agenda of many member States that use its technical and financial assistance.

b) By a financial institution, the Bank deploys significant capabilities in order to provide loans and technical assistance for the proper adoption of the projects financed through loans granted on public services and economic reforms, and through donations and loans from the International Development Association to reduce poverty; in addition, as part of its financial functions, the Bank deploys intermediary role between developed countries wishing to make donations or loans, following the signing of bilateral or multilateral agreements to benefit nations may face fiscal or budgetary crises arising shackle accounting for debt service or the destruction caused by wars and natural disasters.

c) Agency as cognitive/epistemic, the World Bank Group can build knowledge about the world situation and its main problems.

It is a development agency the same funds projects through channeling Official Development Assistance; seeks –in the understanding to provide security for investments foreign– political stability in countries adopting social programs; own debate affects the design and performance of national public policies; it generates a legitimating discourse and ideology of the inherent imbalances in the world economy and international politics, as well as *hidden goals* implicit in public policy guidelines; form and train human resources in national civil services; and becomes functional and placed under manageable causes inequalities own dialectical development/underdevelopment.

In his thinking on development, projecting continuity among 1950 and 1990 of an ideological and normative assumption that even to this day remains covert and nuanced way; This assumption is based on the "spill over" which posits economic growth as the main mechanism that automatically benefit dropwise and down to the



poorest strata of the population, as that these are productively inserted the market and capitalist relations of production. In many of these conceptions of development released by the World Bank lies a profound ethnocentrism that must be deconstructed from the south of the world and certainly in the case of Mexico, we positioned in the need for (re)construction of a national project; whereas in the context of the global economy and international politics it encourages us to recognize the need of deep restructuring of the system of international organizations that gravitate and affect the dialectical development/underdevelopment. No less important is the need of the methodology applied economics and development economics in particular, to incorporate in their research the specific territorial and cultural world of the southern as well as the challenge of studying the sense of public decision making, its construction process, actors and agents involved in it and especially the behavior of international organizations and the correlation of forces inside.